



Parcerias entre Estado e OSCs – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014

ICNL LEEP Fellowship 2017¹
Patricia Maria Emerenciano de Mendonça²

Dezembro, 2017

¹ Estudo viabilizado pelo suporte da United States Agency for International Development (USAID), através do LEEP Fellowships- Legal Enabling Environment Program, acolhido pelo ICNL- International Center for Not-for-Profit Law. O conteúdo deste relatório é de responsabilidade da autora, e não necessariamente reflete a visão da USAID ou do Governo dos Estados Unidos.

² Agradecimentos: este trabalho contou com o inestimável suporte dos estudantes de Gestão de Políticas Públicas da EACH- Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo: Bruna de Moraes Holanda, Caio Alan Rovero e Marcelo Kaique de Oliveira Alves, que atuaram como assistentes de pesquisa na busca e sistematização de documentos, suporte no agendamento e sistematização de entrevistas e nas discussões para revisões finais deste relatório. Foram muito importantes os comentários e recomendações de Laís de Figueiredo Lopes, ex-assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República, além dos valiosos comentários de Valeria Trezza e Eduardo Pannunzio. Esta pesquisa só foi possível com a colaboração dos gestores públicos, gestores de OSCs, assessores técnicos, acadêmicos que contribuíram com informações e dados para este trabalho. Os agradecimentos não podem deixar de se estender a toda a equipe do ICNL, que me recebeu com muito entusiasmo e atenção. Meu agradecimento especial ao ICNL vai em nome de Jocelyn Nieva pelo suporte dado em todo o processo da pesquisa e elaboração do relatório, e na minha agradável estadia em Washington D.C.

Resumo Executivo

Este relatório busca refletir sobre o processo de implementação da Lei 13.019/14, também referido como MROSC, e que estabelece novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs.

O trabalho relata em detalhe o processo de implementação em 3 entes federado: o **Estado da Bahia**, e os municípios de **Florianópolis e Belo Horizonte**, com dados recolhidos a partir de entrevistas com OSCs, gestores públicos, e profissionais de assessoria técnica, além da análise de documentos.

Espera-se que este estudo possa auxiliar aos que estão envolvidos na prática do dia de implementação da Lei, os gestores públicos e as OSCs, bem como os profissionais e acadêmicos engajados em capacitações e produção de material de apoio à implementação no nível nacional e local.

Entre as principais mudanças introduzidas com a nova legislação, estão os novos instrumentos jurídicos que formalizam a transferência de recursos, e que passam a substituir os convênios (estes não poderão mais ser utilizados nas parcerias do Estado com OSCs). Os dois novos termos reconhecem duas formas igualmente legítimas de relação entre o Estado e as OSCs que são: a) Colaboração: para execução de políticas públicas contínuas em parceria Estado/OSCs; b) Fomento: para incentivo ou financiamento pelo Estado de ações desenvolvidas pelas OSCs. Para tanto cria o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração.

Outras inovações do MROSC são: a transparência como um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público; a desburocratização, com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas. Mas talvez, a maior inovação, e que deve enfrentar desafios culturais e gerenciais para a sua implantação, é a mudança de enfoque no controle de meios para o controle de resultados.

A Lei 13.019/14 começa a ser concebida em 2010, com a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, elaborada por uma coalizão de entidades com importante representação no contexto da sociedade civil brasileira.

O governo federal instaura um Grupo de Trabalho (GT) para discutir o MROSC, envolvendo vários ministérios (SGPR-Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Planejamento, Justiça, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Casa Civil e IPEA), e OSCs nacionais.

Neste processo de mobilização a nova regulamentação de parcerias é um dos itens de uma agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) ainda maior, que no âmbito normativo incluía, além da contratualização, certificações, e questões referentes à sustentabilidade econômica das OSCs (aperfeiçoamento das legislações de doações, criação de novas regulamentações, como a de *endowments*); e no âmbito da geração de conhecimento envolvia treinamento e construção de capacidades, pesquisa, e comunicação e disseminação.

A mobilização de atores no nível federal durante o processo de diagnóstico, elaboração e aprovação da Lei 13.019/14 envolveu diferentes atores. Iniciando com a constituição da Plataforma e do grupo MROSC na SGPR. O GT interministerial (que contou também com a participação de especialistas e de OSCs) teve papel importante no diagnóstico e elaboração. Entidades internacionais (PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- e União Europeia) apoiaram com recursos para equipe do grupo consultivo MROSC na SGPR e na organização de evento e materiais que apoiaram disseminação. A tramitação e aprovação no legislativo contou com apoio de deputados e senadores que estavam mais próximos da agenda do MROSC. O processo de disseminação envolveu algumas ações de capacitação mais estruturada através da ENAP- Escola Nacional de Administração Pública-, e contou com inúmeras viagens para realização de encontros, palestras, cursos, por parte da equipe da SGPR, bem como por parte de diferentes apoiadores da Plataforma. Um dos desafios é manter e ampliar o envolvimento de instituições acadêmicas neste processo de disseminação e no apoio à capacitação para implementação nos entes subnacionais.

No nível local o processo de implementação do MROSC se torna mais complexo pela diversidade de contextos, atores e suas formas de relacionamento. Os casos demonstram esta complexidade, e destacam os diferentes papéis de: órgãos contratantes e executores das parcerias, órgãos de suporte (procuradorias jurídicas, órgãos de controle interno, treinamento e capacitação); e tribunais de contas (controle externo e prestação de contas); Ministério Público – MP- defensorias públicas e OAB- Ordem dos Advogados do Brasil (suporte de capacitação ou mediação de conflitos), além da própria Plataforma das OSCs, outras OSCs locais e instituições acadêmicas (principalmente nas capacitações).

O destaque identificado nos casos de Belo Horizonte e Bahia é a presença de instâncias de diálogo e coordenação local, sendo que estes 2 entes já criaram o CONFOCO- Conselho de Fomento e Colaboração (foram os primeiros mapeados no processo de implementação). Para além do CONFOCO, o município Belo Horizonte também cria uma instância de coordenação no executivo (Procuradoria Geral do Município) que tem dado suporte para o alinhamento e realização de ações de integração para implementação do MROSC.

Na Bahia a construção do diálogo é beneficiada pela continuidade da gestão. Nos municípios houve eleição em 2016, tendo muitas novas gestões do executivo municipal se iniciado em 2017. Nos municípios analisados a troca de gestão promoveu alguma descontinuidade, mesmo no caso de Belo Horizonte onde o novo governo tinha abertura para diálogo.

De forma geral, os casos demonstram muita resistência e dificuldade por parte da administração pública para se adaptar às novas regras da Lei 13.019/14. A Cultura da gestão pública e a influência da perspectiva dos gestores do controle público são focos de resistência que dificultam a implementação local. Há também diversidade no histórico de relacionamentos entre governos locais e OSCs, além de diferentes capacidades locais para lidar com as exigências da nova Lei e realizar os ajustes necessários, em especial com relação ao controle por resultados.

Outra questão importante identificada foi a necessidade de ampla capacitação da administração pública, e apesar de na Bahia a universidade estar presente nestas atividades, isto se deu por conta de um financiamento específico. Há necessidade de envolver mais instituições acadêmicas nas ações conjuntas de capacitação.

A partir da análise dos casos outras recomendações foram elencadas:

- Mapeamento atores- conforme cartilha ABONG- Associação Brasileira de ONGs. Importante para as OSCs identificar potenciais apoiadores no executivo, nas secretarias meio e nas secretarias finalísticas, bem como em outras áreas do judiciário (como as defensorias públicas) e legislativo, para buscar apoio na implementação do MROSC. Os casos apresentados mostram que há diferentes possibilidades para isto. Estes apoios podem vir de lideranças públicas que tenham aproximação com as OSCs, quanto de gestores envolvidos com o trabalho em parcerias. Há **diferentes possibilidades para se construir instâncias de coordenação local e pólos multiplicadores da agenda.**
- Foco nas normas é importante para evitar que se contraponham com a Lei 13.019/14. No entanto, enfatizar sobremaneira o detalhamento das normas sem considerar os processos locais de mobilização Estado-OSCs pode levar a desnecessários processos de judicialização.
- O papel das instâncias de coordenação local é muito importante. Para além do CONFOCO, alguma estrutura do executivo deve estar mobilizada para realizar devidos alinhamentos, sanar dúvidas, promover capacitações, e um ambiente de maior segurança institucional para que os gestores públicos, especialmente o que serão responsáveis pelas parcerias possam realizar as adequações normativas, mas principalmente as adequações nas práticas de gestão das parcerias.
- Há um claro *trade off* a ser resolvido na elaboração de normas e outros instrumentos de gestão que auxiliem a implementação do MROSC. Esta é uma **legislação percebida** de forma geral, tanto pelos gestores públicos, como pelas OSCs, como **complexa e difícil**. O maior detalhamento de documentos pode oferecer referências para novas práticas, mas pode também criar mais resistência para sua aplicação.
- Uma solução para este *trade off* seria o detalhamento de modelos a partir de uma **perspectiva setorial**, ou detalhamentos de modelos para contratações de **valores pequenos, com OSCs pequenas**. Modelos de editais e de termos de fomento e colaboração foram produzidos pela Advocacia Geral da União -AGU. Embora toda orientação e envolvimento seja importante na implementação do MROSC, já foram realizadas avaliações que consideram estes modelos por demais detalhados e complexos. A ABONG publicou o documento *MROSC na prática – Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil*, já apontando a tendência de que normas locais se pautem por estes modelos. **Modelos mais simples**, trazendo a perspectiva setorial, ou adaptados a **pequenos projetos e pequenas OSCs**, com referências de objetivos e resultados de cada política poderiam ser elaborados, facilitando a **construção de instrumentos que incorporem o controle de resultados de forma adaptada a cada realidade setorial.**
- Na mesma linha da recomendação acima, é interessante produzir documentos de **orientação específicos para os conselhos** que gerem fundos, sugerindo modelos ou

pontos de atenção à adequação de resoluções e outras normativas internas equilibrando-as com as prerrogativas do MROSC.

- Para além das normativas e os documentos de referência, **dar mais destaque às práticas**. Produzir mais casos e relatos de implementação local, tendo como foco os processos de **ajustes e aprendizados** feitos na gestão pública e nas OSCs.
- Continuar com as estratégias de capacitação conjunta entre gestores públicos e OSCs, convidando também as áreas meio, **em especial as de controle**.

Lista de Abreviações

ABCR- Associação Brasileira dos Captadores de Recursos

ABONG - Associação Brasileira de ONGs

CMDCA- Conselho Municipal da Criança e Adolescente

CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social

CONFOCO- Conselho de Fomento e Colaboração

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CREF – Conselho Regional de Educação Física

ENAP- Escola Nacional de Administração Pública

FASFIL- Fundações e Associações sem Fins Lucrativos

FIA- Fundo da Infância e Adolescência

GIFE- Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

GT- Grupo de Trabalho

ICE- Instituto de Cidadania Empresarial

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDIS- Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social

IN – Instrução Normativa

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITCMD- Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação

MEC- Ministério da Educação

MP- Ministério Público

MROSC - Marco regulatório das OSCs

OAB- Ordem dos Advogados do Brasil

OS- Organização Social

OSCIP- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSCs- Organizações da Sociedade Civil

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SGPR- Secretaria-Geral da Presidência da República

SICONV-Sistema de Gerenciamento de Convênios

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

TCE- Tribunal de Contas do Estado

Sumário

1.Introdução	9
2. Antecedentes do MROSC	12
3. O MROSC da mobilização/elaboração à implementação	14
3.1 Mobilização e Elaboração	14
3.2 MROSC e as agendas complementares	15
3.3 Atores envolvidos no processo de elaboração e aprovação	20
3.4 Atores envolvidos no processo de implementação nos contextos locais	21
5. A Implementação do MROSC nos Estados da Bahia e nos municípios de Belo Horizonte e Florianópolis	28
5.1 Município de Florianópolis	29
5.2 Estado da Bahia	35
5.3 Município de Belo Horizonte	39
6.Análise dos casos	43
7. Regulamentação de parcerias nas experiências internacionais	46
8. Recomendações	51

1.Introdução

Este trabalho visa compreender os desafios para a implementação do MROSC- Marco Regulatório das OSCs (Lei 13.019/14)³, que estabelece novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil – OSCs. A adequação da União, estados e municípios, em especial os últimos, a esta nova legislação implica em esforços de colaboração entre órgãos executores, procuradorias jurídicas, órgãos de controle, OSCs.

Entre as principais mudanças introduzidas estão os novos instrumentos jurídicos que formalizam a transferência de recursos, e que passam a substituir os convênios (que se aplicam apenas nas exceções da Lei 13.019/14). Os dois novos termos reconhecem duas formas igualmente legítimas de relação entre o Estado e as OSCs que são: a) Colaboração: para execução de políticas públicas contínuas em parceria Estado/OSCs; b) Fomento: para incentivo ou financiamento pelo Estado de ações desenvolvidas pelas OSCs. Para tanto cria o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração⁴.

Outras inovações do MROSC são: a transparência como um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público; a desburocratização, com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas⁵. Mas talvez, a maior inovação, e que deve enfrentar desafios culturais e gerenciais para a sua implantação, é a mudança de enfoque no controle de meios para o controle de resultados.

O MROSC começa a ser concebido em 2010. Para além de um dispositivo jurídico responsável por alterar a forma como são regidas as parcerias entre OSCs e Estado, com seus desafios de adequação normativa dos entes subnacionais, o MROSC é também um processo de mobilização, na busca por reiterar importância da sociedade civil organizada e da participação social como meio de gestão pública eficiente e democrática. Storto⁶ reforça que o marco regulatório é algo muito mais amplo, temos na realidade a Lei conhecida como MROSC, bem como um conjunto de outras ações mais amplas, o “programa MROSC”, que vamos detalhar nas sessões seguintes. Para efeitos deste trabalho, ao nos referirmos ao MROSC estaremos nos referindo à Lei 13.019/14.

Debates e processos participativos tem sido uma marca deste processo de mobilização iniciado com o diagnóstico que levou à elaboração do MROSC. Ele envolveu gestores públicos, órgãos de

³ Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre as parcerias voluntárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 01 fev. 2014, Seção 1, página 1. Brasil. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 24 mar. 1999. Seção 1, página 1. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm

⁴ Lopes, L. F. (2017) Novo regime jurídico da Lei n.º 13.019/2014 e do Decreto Federal n.º 8726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil, in Motta, F.; Mânica, F. B.; Oliveira, R. A (Org.), *Parcerias com o Terceiro Setor – as inovações da Lei 13019/2014*, 01 ed, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2017, p. 27-58.

⁵ Souza, Aline; Wack, Bianca S. (2016) Novo marco regulatório para ONGs. Valor Econômico. 07/03/2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/legislacao/4467916/novo-marco-regulatorio-para-ongs>, acesso em Maio/2017.

⁶ Storto, P. (2014) Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil no Brasil. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Recuperado em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-134719/pt-br.php>

controle, universidades e OSCs em discussões que extrapolam as dimensões meramente regulatórias, para uma compreensão mais ampla da diversidade das OSCs e seu importante papel como parceiras do Estado.

Em algumas unidades da federação, estes processos de mobilização nos contextos locais de implementação estão dando origem a instâncias informais de coordenação e colaboração, como GTs, fóruns, ou ainda instâncias formais de coordenação como os Conselhos de Fomento e Colaboração, previstos na Lei 13.019/14, e que já foram regulamentados no Estado da Bahia e no município de Belo Horizonte, casos que serão detalhados ao longo deste estudo.

Há uma preocupação também com os processos e mecanismos gerenciais que estão sendo criados ou adaptados para lidar com a nova natureza jurídico-administrativa das parcerias. Por se tratar de um modelo que traz inovações não apenas para as parcerias, mas para a lógica de funcionamento da administração pública como um todo (foco na transparência controle de resultados, simplificação de procedimentos e prestação de contas, participação), este é também um elemento importante a se observar nos processos de implementação. Os entes federados têm autonomia administrativa, podendo haver espaços para inovações gerenciais.

Diante dos desafios de implementação do MROSC nos contextos subnacionais e da possibilidade de que, ao lado das inovações jurídicas, processos gerenciais, instância de colaboração e coordenação locais possam se configurar em inovações, este estudo realiza os primeiros mapeamentos de implementação em 3 casos distintos: o estado da **Bahia**, o município de **Belo Horizonte** e no município de **Florianópolis**. Os casos foram escolhidos a partir de indicações de especialistas que discutem o tema em redes sociais, levou-se também em consideração a facilidade de acesso a informações e interlocutores.

Estes mapeamentos têm o objetivo de identificar: atores envolvidos; forças de colaboração/ tensão presentes na implementação, principais desafios operacionais/ gerenciais. Os três casos foram identificados a partir da interação com redes de profissionais envolvidos em capacitações e pesquisas diretamente conectados com os processos de implementação respectivos.

A metodologia para elaboração dos casos utilizou análise documental (decretos, e outros atos normativos pertinentes aos casos, documentos administrativos, sites de notícias, blogs, páginas de redes sociais, entre outros) e a realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, pesquisadores, gestores de OSCs, profissionais de assessoria às OSCs.

Os três casos apresentam sobreposições comuns que indicam atenção no processo de implementação: resistências a mudanças nas práticas anteriores; envolvimento de diferentes áreas da administração pública no processo de implementação, que nem sempre acontecem de forma conjunta, muitas vezes a implementação vai ganhando apoios ou resistências pontuais ao longo do processo.

Os casos também revelam diferenças significativas, em especial na forma de engajamento Estado-OSCs presentes localmente, que influenciam nas soluções de coordenação local encontradas para implementar o MROSC, bem como no grau de intensidade em que ocorrem as similaridades discorridas acima.

Espera-se que este estudo possa auxiliar aos que estão envolvidos na prática do dia de implementação da Lei, os gestores públicos e as OSCs, bem como os profissionais e acadêmicos engajados em capacitações e produção de material de apoio à implementação no nível nacional e local.

2. Antecedentes do MROSC

A Constituição Federal do Brasil reconhece, em seu art. 5º, a liberdade de reunião pacífica e a liberdade de associação para a realização de atividades lícitas, excluindo a ação armada, civil ou militar, como também assegura imunidades e isenções tributárias gerais, aplicadas a todas as OSCs⁷.

Outro destaque da CF é a interação e participação das OSCs nos processos decisórios governamentais, com destaque para as legislações específicas sobre conselhos de políticas públicas nas três esferas governamentais⁸. Verifica-se a partir daí o incremento de espaços e articulações voltados à participação em temas ligados a acesso à informação, transparência e também propostas para os modelos de desenvolvimento local.

Há uma série de regulações que se aplicam de forma seletiva a diferentes OSCs, de forma voluntária ou compulsória, como as que tratam de imunidades e isenções. E há por fim, as regulações, como as aprofundadas neste estudo, que se aplicam apenas a um conjunto ainda menor de OSCs que recebem financiamento estatal.

Até o início da década de 90, a Legislação que norteava as relações Estado-OSCs datava da década de 1930 e necessitava ajustes. A legislação ultrapassada reunia diferentes normas construídas a partir do Código Civil de 1916, não existia nenhuma tipologia de OSCs, apenas categorias frouxas, que, de que privilegiavam certas categorias de organizações⁹.

Foram iniciadas discussões por meio da Comunidade Solidária que buscavam reestruturar as bases institucionais que permeavam as relações governo-OSCs¹⁰. Nessas discussões, começou a ficar clara a necessidade de instrumentos legais distintos para a pluralidade de OSCs.

Durante esse período novos marcos institucionais foram criados: o modelo de Organização Social (OS), Lei 9.637/98¹¹, e a Lei nº9.790/99¹², que qualificou parte das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

⁷ Storto, P. (2016) Questões de impacto federativo decorrentes do marco regulatório das organizações da sociedade civil e a Lei 13.019/14. *Revista Brasileira de Direito do terceiro Setor*, 20, Jul-dez.

⁸ Lopez, F. G., & Abreu, R. (2014) A Participação das ONGs nas Políticas Públicas: o ponto de vista dos gestores federais. IPEA, Textos para Discussão 1949. Brasília: IPEA, Abril de 2014. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22088

⁹ Oliveira, Anna Cynthia, & Haddad, Sérgio. (2001). As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. *Cadernos de Pesquisa*, (112), 61-83. <https://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000100003>

¹⁰ Alves, M. A., & Koga, N. M. (2006). Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *BAR. Brazilian Administration Review*, v. 3, p. 5.

¹¹ Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998 (1998). Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm

¹² Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999 (1999). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm

Esta última, ainda, criou o Termo de Parceria, como proposta de melhoria em relação ao tradicional convênio¹³.

Apesar destas inovações, não houve a substituição de uma legislação que já estava vigente, que era as dos convênios, apenas instituíram novos modelos que passaram a conviver com outros. Esta convivência de diferentes normas que vão se acomodando tem gerado insegurança jurídica, tanto para os gestores públicos, quanto para as OSCs. O que se observa é que a falta de clareza deu margem à que diferentes práticas de gestão por parte dos órgãos públicos contratantes fossem aceitas.

Houve inovações relevantes para as OSCIPS em relação à transparência, sendo obrigadas a submeter anualmente a auditorias internas e externas, e a tornarem públicas suas demonstrações financeiras e seus relatórios de atividades.

A adoção desse novo modelo institucional, conforme demonstraram Alves e Koga (2006), foi objeto de muitas resistências por parte das OSCs. Havia, e ainda há, muito desconhecimento dos modelos de OS e OSCIP e de seus instrumentos jurídicos, formas de controle/ acompanhamento e avaliação. Sua adoção traz a necessidade de mudanças e adequações por parte do poder público e das OSCs¹⁴.

A qualificação de OSCIP obteve baixa adesão por parte das OSCs que permaneceram utilizando os convênios como instrumento jurídico para mediar as transferências de recursos pelo Estado, ao invés da possibilidade de utilizar o Termo de Parceria. Entre os motivos que levaram à baixa adesão das OSCs ao modelo de OSCIPs estão um movimento de resistência ideológica por parte de muitas organizações, que identificam o modelo como um assalto neoliberal ao Estado, e o risco de perda de autonomia das OSCs.

Outros motivos podem ser ainda apontados, como ausência de maior detalhamento normativo, como existe nos convênios, mas principalmente, a cultura e resistência dos gestores públicos, que ainda tem desconhecimento sobre o Termo de Parceria. Além disso, as procuradorias dos órgãos públicos que avaliam e acompanham a execução dos Termos de Parceria são os mesmos que avaliam os convênios, tendendo a se pautar pelos mesmos critérios, seguindo a instrução normativa aplicável aos convênios¹⁵¹⁶.

Alguns dos motivos que levaram a legislação sobre OSCIPS a “não pegar” parecem estar também por trás das dificuldades já visualizadas com o MROSC.

¹³Ferrarezzi, E. (2002) Saiba o que são Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. 1. ed. Brasília-DF: Agência de Educação para o Desenvolvimento - AED, v. 1. 88p.

¹⁴ Coutinho, F. de M.; Bernardo, R. A., & Silva, F. A. (2008). Contratualização de resultados com o terceiro setor (OSCIP), desafios e potencialidades: a experiência de Minas Gerais. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 1, Brasília. Anais. Recuperado em 10 jan., 2015, de <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/82?mode=full>

¹⁵ Barbosa, M. N. L. (2011). A experiência dos termos de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS). In: Sundfeld, C (Org.). Parcerias Público-Privadas. 2a ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, v. 1, pp. 522-562.

¹⁶ Trezza, V. (2007). O Termo de Parceria como instrumento de relação público/privado sem fins lucrativos: O Difícil Equilíbrio entre Flexibilidade e Controle. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. EAESP, FGV.

3. O MROSC da mobilização/elaboração à implementação

3.1 Mobilização e Elaboração

A Lei 13.019/14 começa a ser concebida em 2010, com a criação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs¹⁷, elaborada por uma coalizão de entidades com importante representação no contexto da sociedade civil brasileira.

O cenário naquele momento impunha desafios importantes a serem superados pelas OSCs: mudanças na arquitetura de financiamento dessas entidades, com a diminuição e redirecionamento programático do apoio da cooperação internacional para o desenvolvimento; na emergência de novos modelos e formatos de sustentabilidade financeira, em parte sustentada por doações de pessoas físicas e jurídicas; e pela crescente “mercantilização” nas relações com o Estado; pela perda de quadros para trabalharem nas áreas sociais, cujas políticas públicas incorporaram as próprias agendas das OSCs ao longo, principalmente, das duas gestões do governo Lula¹⁸.

Aliado a isso, entre 2007 e 2010, emergem denúncias envolvendo a transferência de recursos do governo federal para as OSCs, que geraram a instauração de duas CPIs (Comissão Parlamentar de Inquérito) das ONGs¹⁹, uma na Câmara outra no Senado Federal, em 2007 e, em 2010, a suspensão temporária, de todos os repasses de convênios federais com OSCs. As recomendações dos relatórios finais das CPIs das ONGs foram incorporadas numa carta-manifesto da Plataforma das OSCs, tendo como um dos eixos centrais o aperfeiçoamento dos mecanismos pelos quais se materializam a relação de parceria entre Poder Público e ONGs.

O governo federal instaura então um GT para discutir o MROSC, envolvendo vários ministérios (SGPR, Ministério da Fazenda, Planejamento, Justiça, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Casa Civil e IPEA), e OSCs nacionais. Outras ações para lidar com a crise se concentraram na melhoria do Sistema de Gerenciamento de Convênios (SICONV) –para dar maior transparência aos convênios e outros contratos realizados com as OSCs. Novos procedimentos para a contratação de entidades foram criados, tornando obrigatória a realização de chamamento público¹⁹.

¹⁷ <http://plataformaosc.org.br/>

¹⁸ Mendonça, P.; Alves, M. A.; Nogueira, F. (2013) Quadro geral da Arquitetura de Apoio às OSCs: tendências e reflexões. In: Mendonça, P.; Alves, M. A.; Nogueira, F. A.. (Org.). Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil. 1ed.São Paulo: Gestão Pública e Cidadania, 2013, v. 1, p. 25- 39. Disponível: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacaod3.pdf

¹⁹ Lopes, L. V. F., Araújo Jr., E., Souza, A., & Sant’Ana, D. (2013). As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória. Novena Conferencia Regional de ISTR Santiago de Chile. Recuperado em: 20 jan., 2015, de www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sg-novena-conferencia

Scardone (2014) relata este processo de forma detalhada, destacando a mobilização que ocorreu no governo e da sociedade civil²⁰.

A mobilização do governo envolveu participação de diversos ministérios, tendo sido liderada no executivo pela Secretaria Geral da Presidência da República, e no Legislativo obteve apoio de representantes da Câmara dos Deputados e do Senado.

A sociedade civil se mobilizou através da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, uma coalização de diversas OSCs com grande diversidade temática e abrangência geográfica.

Neste processo de mobilização a nova regulamentação de parcerias é um dos itens de uma agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) ainda maior, que no âmbito normativo incluía, além da contratualização, certificações, e questões referentes à sustentabilidade econômica das OSCs (aperfeiçoamento das legislações de doações, criação de novas regulamentações, como a de *endowments*); e no âmbito da geração de conhecimento envolvia treinamento e construção de capacidades, pesquisa, e comunicação e disseminação.

Sob a liderança da SGPR diversos esforços de indução e coordenação destas agendas foram criados. Com relação à contratualização a Lei 13.019/14 foi aprovada, tendo sua regulamentação no decreto federal 8726/16, que passou por consulta pública, o que levou a aperfeiçoamentos no seu conteúdo antes da sua entrada em vigor.

Estas alterações foram significativas, como relatam Mendonça e Falcão²¹. A primeira versão do MROSC era muito rígida com o controle, tendo despertado a mobilização de entidades municipalistas para suas mudanças, além de novos atores no Legislativo. As mudanças foram consolidadas na Lei 13.204/14. A nova regulamentação de parcerias entra em vigor para o governo federal e os estados em 2016, e para os municípios passa a ser válida em 2017.

3.2 MROSC e as agendas complementares

Com relação aos demais temas da agenda MROSC houve avanços:

1. Treinamento e Construção de Capacidades: diversas iniciativas de treinamento de gestores públicos e OSCs, visitas de membros da SGPR a estados e municípios, encaminhamentos com parceiros para financiamentos destas iniciativas (Como o edital Proext do MEC- Ministério da Educação- e o edital da União Europeia).

Foram realizados diversos esforços de capacitação pela extinta assessoria especial do MROSC na SGPR, bem como pelos parceiros da Plataforma das OSCs, iniciativas de universidades e

²⁰ Scardone, D. (2014). Towards a new relation of partnership between civil society organisations and the State: The legal framework for civil society organisations and Law 13.019 in Brazil. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.icnl.org/research/library/files/queue/Scardone_ICNL_FINAL.pdf

²¹ Mendonça, P.; Falcão, D. (2016) Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 21, p. 44-62. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484/58762>

profissionais que atuam com o suporte das OSCs, como advogados e contadores, na realização de capacitações. Outra iniciativa foi o edital de extensão universitária ProExt²², que selecionou diversas propostas para que universidades pudessem criar o “Ponto de Gestão MROSC” e passassem a prestar assessoria envolvendo seus professores e alunos, além de desenvolver conteúdos e capacitações para implementação do MROSC. Uma das propostas selecionadas foi a da Universidade Federal da Bahia- UFBA.

Agências internacionais têm apoiado estas iniciativas. O PNUD foi importante apoiador do processo de elaboração do MROSC, tendo financiado boa parte da equipe da SGPR, como consultores independentes, que estavam atuando diretamente na agenda do MROSC. Também foi um ator importante a União Europeia, que apoiou o Seminário Internacional sobre as parcerias, realizado em 2014, tendo produzido em seguida um estudo sobre a experiência²³.

Mais recentemente(2016), a União Europeia lançou uma linha temática para promoção do ambiente regulatório, político e institucional onde estão inseridas as OSCs, apoiando projetos focados no MROSC. Na primeira edição foram contemplados 3 projetos que vão tratar diretamente da implementação do MROSC, bem como da agenda mais ampla de sustentabilidade das OSCs e a defesa de direitos no Brasil: estes projetos estão sendo realizados pelo GIFE- Grupo de Institutos Fundações e Empresas, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, e pela ABONG- Associação Brasileira de ONGs. Um terceiro projeto, coordenado pelo Instituto Socioambiental- ISA- foca no ambiente regulatório para as organizações indígenas.

2. Pesquisa: Estabelecimento de grupo de trabalho no IPEA para a manutenção e aperfeiçoamento da plataforma eletrônica Mapa das OSCs²⁴.

O Mapa das OSCs nasce a partir da necessidade do governo e das próprias OSCs terem informações sobre as parcerias. Tais dados, além de contribuir para a transparência, fortalecendo as organizações e sua relação com o Estado, também são fundamentais para que o governo pense numa estratégia com relação a estas parcerias. No governo federal já existia uma plataforma para registro das transferências voluntárias da União para entes federados, o SICONV- Sistema de Convênios- que desde 2008 vem sofrendo aperfeiçoamento para abrigar os registros de repasses voluntários para OSCs.

Entre 2012 e 2013 a SGPR e a FGV Projetos realizam esforços de análise destes convênios registrados no SICONV, integrando diferentes bases de dados de OSCs no que seria o primeiro desenho do Mapa das OSCs.

A demanda por estas informações passa a ser ainda maior com a entrada em vigor do MROSC. No decreto federal 8.726/2016²⁵, que regulamenta a Lei no âmbito da União, o artigo 81 define como

²² http://www.participa.br/articles/public/0035/4903/proext_01_2016_edital.pdf

²³

http://www.participa.br/articles/public/0016/5007/Marco_Regulatorio_Ja_Enabling_environment_case_study_Brazil_PT_1_.pdf

²⁴ <https://mapaosc.ipea.gov.br/>

²⁵ Decreto federal n. 8.726, de 27 de abril de 2016 (2016). Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm

atribuição legal do Mapa das OSCs a publicação dos dados relativos ao universo das OSCs e transfere integralmente a responsabilidade pelo desenvolvimento e gestão da plataforma ao IPEA. O IPEA internamente consegue reunir recursos e equipe para dar continuidade ao projeto do Mapa, estando o portal já no ar com diversas funcionalidades. Há um grupo de trabalho se reunindo para produzir uma nova publicação com números atualizados e análises sobre as OSCs, uma vez que a última publicação com dados destas organizações é de 2012, na pesquisa FASFIL- Fundações e Associações sem Fins Lucrativos²⁶.

A realização do Mapa, além do MROSC, se ampara nos esforços para promoção da transparência, conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011²⁷) e os Decretos de Nº 8.789 e Nº 8.777 de 2016²⁸, que regulamentam a obrigatoriedade da publicação de dados públicos federais, em formato aberto, no homônimo Portal de Dados Abertos²⁹.

O Mapa das OSCs trabalha com a perspectiva de maior transparência, disponibilizando as bases em formato aberto. Além disso, uma das importantes contribuições desta iniciativa é a integração de bases de dados, tanto do governo federal, quanto com Estados e Municípios. Esta iniciativa pioneira vai possibilitar uma visão mais completa sobre o escopo das parcerias, uma vez que a maior parte das parcerias com as OSCs são realizadas de forma descentralizada, principalmente pelos municípios. É, no entanto, justamente nestes contextos onde se tem menos acesso a dados consolidados sobre as parcerias.

3. Comunicação e Disseminação: diversos documentos e relatos sobre o processo da construção da agenda de parcerias foram produzidos e disponibilizados em acesso livre, tais como: estudos, cartilhas, guias, tanto produzidos pelo próprio governo, quanto por parceiros acadêmicos e OSCs.

Boa parte destes documentos estão acessíveis no site Participa.BR³⁰, toda a memória de eventos e diálogos realizados durante o processo de elaboração do MROSC ficaram disponibilizados, há também artigos, estudos, pesquisas, matérias para formação e capacitação, documentos relativos a legislação (lei, decretos), bem como modelos de documentos de chamamento público, termos de

²⁶ IBGE, 2012. *As associações privadas e fundações sem fins lucrativos no Brasil 2010*. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf

²⁷ Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

²⁸ Decreto federal n. 8.777, de 11 de maio de 2016 (2016). Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm

Decreto federal n. 8.789 de 29 de junho de 2016 (2016). Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm

²⁹ Lopez, F.; Bonecini, F.A.; Santos, J.A. (2017) Mapa das Organizações da Sociedade Civil: Plataforma de Dados Abertos. Trabalho apresentado no III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, em Vitória, Espírito Santo, do dia 30 de maio ao dia 02 de junho. Disponível em:

http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=15

³⁰ <http://www.participa.br/osc#.WgB75ltSz3g>

parceria e fomento, há materiais e vídeos, uma rede social no âmbito da plataforma conectada a outras redes sociais, além de materiais acessíveis.

- 4 Sustentabilidade econômicas das OSCs- com tramitação de projetos de leis sobre fundos patrimoniais e doações.

O IPEA estima que hoje existam 400 mil OSCs no Brasil. Com os dados disponíveis do governo federal para o ano de 2016 observa-se que menos de 4% das OSCs acessaram recursos públicos. É um dado ainda subestimado, uma vez que não consideram os repasses mais numerosos realizados pelos entes subnacionais.

Mas é possível perceber que o acesso a fundos públicos é apenas uma das possibilidades de mobilização de recursos das OSCs brasileiras. Há tempos as OSCs estão se mobilizando para pensar em estratégias para o financiamento.

Em 2013, a Fundação Getúlio Vargas e a coalização de OSCs D3- Diálogos, Direitos e Democracia- produziram uma pesquisa sobre a arquitetura de apoio às OSCs³¹, com especial enfoque àquelas que realizavam ações de *advocacy*, as chamadas OSCs de defesa de direitos. Boa parte destas organizações teve apoio da cooperação internacional durante muitos anos, tendo ficado em posição bastante vulnerável na medida em que estes recursos se tornaram cada vez mais escassos. A pesquisa levantou outras possibilidades de acesso a recursos privados, tendo identificado duas questões importantes para sua concretização: melhoria dos marcos legais e ampliação da cultura de doação.

Diante disso, desde 2013 esta agenda segue com participação de diferentes OSCs. Há projetos tramitando no Legislativo federal sobre uniformidade nacional de isenções; ITCMD- Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação- como parte das receitas arrecadadas para os municípios ou que seja de competência federal; imposto de renda sobre grandes fortunas; imposto de renda sobre doações e fundos patrimoniais.

No caso do ITCMD sob competência dos estados, as OSCs para terem isenção (quando prevista legalmente) precisam passar por longos processos burocráticos para adquirir o benefício- que seria a não taxação sob doações recebidas. Muitos estados também especificam as áreas às quais a isenção se aplica. O projeto GIFE/União Europeia tem uma agenda específica para este tema, já tendo avançado em algumas discussões³².

Várias destas iniciativas visavam amparar os entes subnacionais e as OSCs não apenas no processo de implementação da Lei 13.019/14, como também na consolidação da agenda normativa e de geração de conhecimento, que combinadas contribuem para melhorar o ambiente regulatório das OSCs e para consolidar a percepção de seu papel estratégico enquanto parceiros do Estado na provisão de serviços públicos e na defesa de direitos. As iniciativas da assessoria especial do MROSC na SGPR funcionaram como uma instância de coordenação central e incentivo a estes esforços.

³¹ https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_articulacaod3.pdf

³² <https://gife.org.br/osc/>

Com relação à cultura de doação, há dois atores importantes a destacar. O IDIS- Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social- e a ABCR- Associação Brasileira dos Captadores de Recursos. O IDIS produziu uma das principais pesquisas sobre doações no Brasil, alguns dos principais achados³³:

- Os brasileiros doaram um valor correspondente a R\$ 13,7 bilhões, equivalente a 0,23% do PIB, com doações mensais que variam entre R\$ 20 e R\$ 40, portando de valor muito baixo.
- Os brasileiros que fazem algum tipo de doação são 77% da população. Os que doam em dinheiro são 51% e os recursos foram na sua maior parte destinados a OSCs.
- A visão sobre as OSCs é bastante positiva, como pontos negativos pesam a percepção de falta de transparência.

Na agenda de doação a ABCR está apoiando a agenda de mudança na regulação bancária, para que possam ser diferenciados pagamentos de doações em transações.

Por fim, ainda na agenda de sustentabilidade econômica das OSCs, o ICE- Instituto de Cidadania Empresarial- tem realizado esforços para propor novas regulamentações para os negócios sociais e finanças de impacto. O ICE juntamente com seus parceiros já produziu estudos sobre *Equity Crowdfunding*; Inclusão dos Negócios de Impacto nas Compras de Grandes Empresas e Governo; bem como um parecer jurídico sobre os riscos jurídicos e tributários relacionados ao investimento de Associações e Fundações sem fins lucrativos em atividades empresariais. O ICE apoia e executa ações da Força Tarefa de Finanças Sociais, uma coalização de empresas, investidores sociais, aceleradoras, academia, entre outros, para a promoção de negócios e finanças de impactos. A Força Tarefa de Finanças Sociais compõe um Grupo de Trabalho que está elaborando a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, liderada pela Secretaria de Inovação e Novos Negócios do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. O documento sobre a Estratégia Nacional foi colocado em Consulta Pública, e propõe ações a melhoria do ambiente jurídico para os investimentos e negócios de impacto.

Estas 4 frentes estão ocorrendo hoje nas diversas iniciativas descritas, sendo lideradas por esforços das OSCs e seus profissionais de assessoria, outras instâncias do governo federal, bem como dos próprios estados e municípios.

Com relação à agenda do MROSC e a implementação da Lei sobre parcerias, mesmo antes do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em maio de 2016, diversas ações são interrompidas no governo federal. No final de 2016, após esforços de continuidade em relação à treinamento e construção de capacidades para a implementação do MROSC, com a saída da assessora especial que liderava o processo desde 2011 na SGPR (que depois passou a ser a Secretaria de Governo da Presidência da República), o arranjo institucional e político que permitia que esta fosse uma instância de coordenação deixa de existir. Este é um ponto importante a se enfatizar, uma vez que tais mudanças vão impactar no processo de implementação da nova legislação de parcerias.

Abaixo relatamos brevemente o envolvimento de alguns atores no processo de elaboração e aprovação do MROSC. E os principais atores envolvidos em processos de implementação local.

³³ IDIS (2015 *Pesquisa Doação Brasil*. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de <http://idis.org.br/pesquisadoacaobrasil/publicacao/>

3.3 Atores envolvidos no processo de elaboração e aprovação

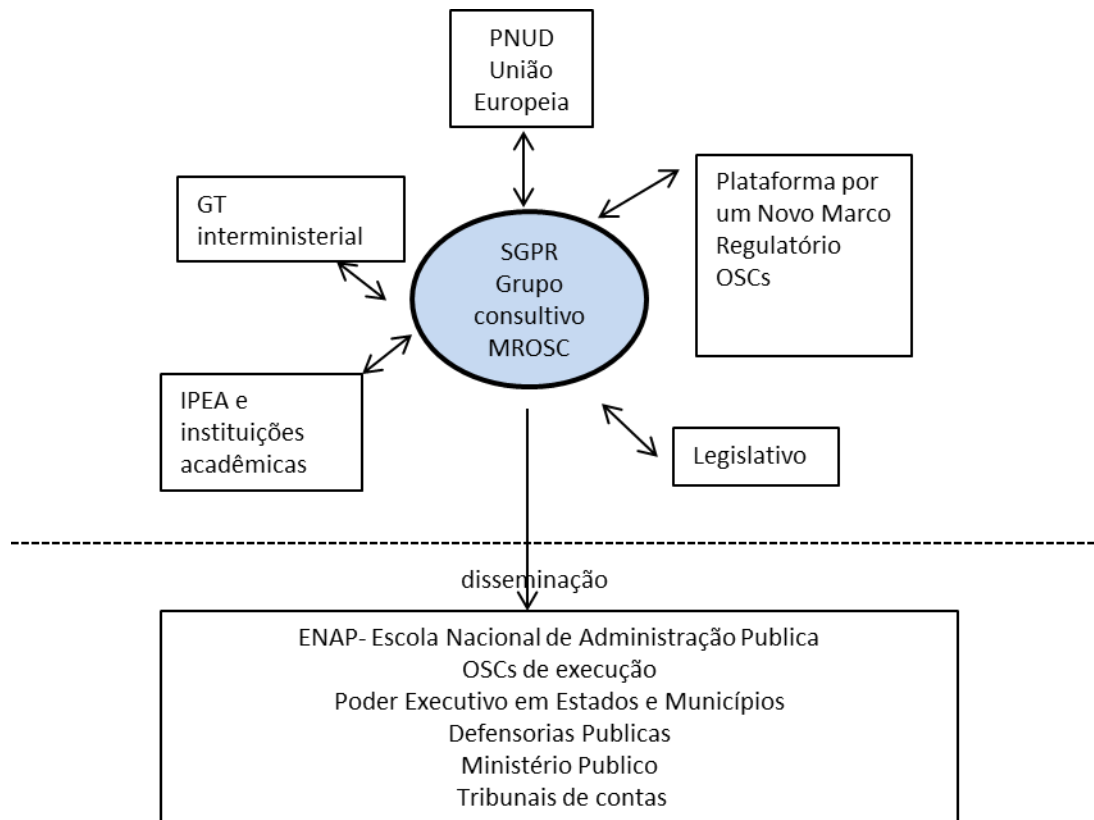


Figura 1- mapa de atores MROSC nível federal.

A mobilização de atores no nível federal durante o processo de diagnóstico, elaboração e aprovação da Lei 13.019/14 envolveu diferentes atores. Iniciando com a constituição da Plataforma das OSCs e do grupo MROSC na SGPR. O GT interministerial (que contou também com a participação de especialistas e de OSCs) teve papel importante no diagnóstico e elaboração. Entidades internacionais (PNUD e União Europeia) apoiaram com recursos para equipe do grupo consultivo MROSC na SGPR e na organização de evento e materiais que apoiaram disseminação. A tramitação e aprovação no legislativo contou com apoio de deputados e senadores que estavam mais próximos da agenda do MROSC. O processo de disseminação envolveu algumas ações de capacitação mais estruturada através da ENAP, e contou com inúmeras viagens para realização de encontros, palestras, cursos, por parte da equipe da SGPR, bem como por parte de diferentes apoiadores das Plataforma. Um dos desafios é manter e ampliar o envolvimento de instituições acadêmicas neste processo de disseminação e no apoio à capacitação para implementação nos entes subnacionais.

3.4 Atores envolvidos no processo de implementação nos contextos locais

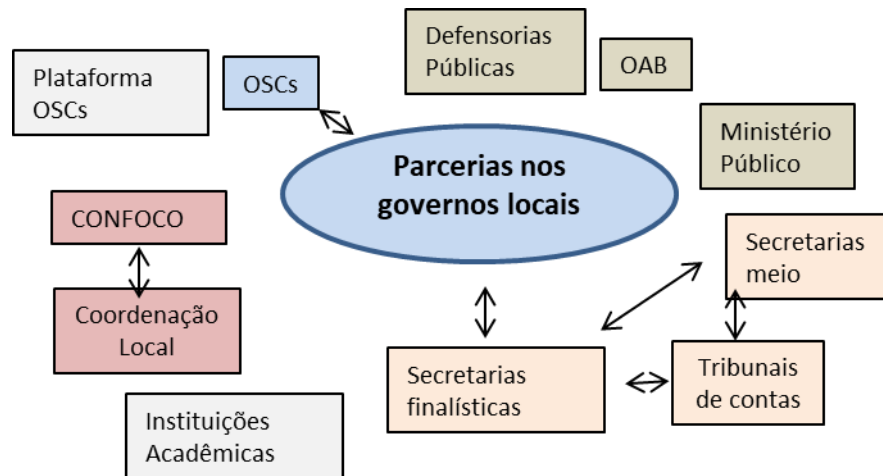


Figura 2- mapa de atores MROSC nível local.

No nível local o processo de implementação do MROSC se torna mais complexo pela diversidade de contextos, atores e suas formas de relacionamento. As secretarias finalísticas são aqui colocadas como as áreas centradas nas atividades fim do Estado (basicamente entrega de serviços) e que serão os contratantes nas parcerias. As secretarias meio representam órgão que organizam e permitem que a administração pública estabeleça padrões mínimos para que as parcerias ocorram, podendo ainda contribuir de forma decisiva para a capacitação e disseminação interna: controle interno, procuradorias, relações institucionais, administração, entre outras.

Os tribunais de contas realizam o controle externo e também tem um papel forte ao determinar formas de prestação de contas e outras exigências das parcerias que irão influenciar tanto os órgãos contratantes, como as secretarias meio, no estabelecimento de entendimentos comuns. O CONFOCO e outras instâncias locais de coordenação também são importantes para estabelecer padrões, realizar capacitações, sanar dúvidas e conflitos de interpretação que possam ocorrer no processo de implementação.

A coordenação local poderá se estabelecer em qualquer órgão do executivo (relações institucionais, gabinetes, assessorias dos gabinetes, procuradorias, ou mesmo serem criadas enquanto órgãos estratégicos temporários). O Ministério Público, defensorias públicas, e OAB poderão dar capacitação ou serem acionados para mediar conflitos e alinhar entendimentos no processo e implementação. A plataforma das OSCs, bem como instituições acadêmicas deverão se envolver realizando capacitações, produzindo materiais e divulgando boas práticas no processo de implementação.

4. Inovações e Limitações do MROSC

As principais mudanças introduzidas com a nova legislação foram a criação de novos instrumentos jurídicos que formalizam a transferência de recursos, e que passam a substituir os convênios (exceto nos casos que foram excluídos no âmbito da própria Lei).

Os dois objetivos gerais que o MROSC destaca são: a) Colaboração: execução de políticas públicas contínuas em parceria Estado/OSCs; b) Fomento: ações de incentivo ou financiamento pelo estado de ações desenvolvidas pelas OSCs.

Para tanto cria o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração. Souza & Wacks (2016) destacam ainda a transparência como um fator chave nas parcerias, com a obrigatoriedade de chamamento público; a desburocratização, com a simplificação e maior objetividade dos planos de trabalho, dos procedimentos de despesas e das regras de prestação de contas. Mas talvez, a maior inovação, e que deve enfrentar desafios culturais e gerenciais para a sua implantação, é a mudança de enfoque no controle de meios para o controle de resultados.

Muitas destas inovações aprofundam ou complementam os pressupostos contidos no arcabouço da Reforma Administrativa iniciada na década de 90³⁴. Neste período foram aprovadas as legislações de OS e de OSCIPs (Lei 9.790/99 e Lei 9.637/98), que já contemplavam a realização de chamamento público, com concursos de projetos, bem como a formalização de resultados a serem alcançados com a parceria. Estudos legislações anteriores apontaram diversos problemas, como dificuldades para qualificação como OSCIPs, o desconhecimento dos gestores públicos acerca dos modelos de parceria e seu regime jurídicos diferenciado, bem como dificuldades em trabalhar com a proposição e formalização de resultados OS³⁵. Isto fez com que, pelo menos no caso das OSCIPs, a utilização da Legislação tenha ficado aquém do esperado, permanecendo o método anterior de celebração via convênios.

Estas são dificuldades de ordem gerencial e cultural, exigem novas capacidades do poder público e um olhar para além da sua lógica de funcionamento interno. No entanto, o MROSC tem um diferencial importante com relação às inovações que ocorreram na década de 90³⁶.

Pensando o MROSC como processo de mobilização entre as OSCs e o poder público, não apenas como o reflexo de suas normas, verifica-se diversos diálogos que foram estabelecidos entre gestores públicos, OSCs e órgãos de controle, que aproximam diferentes conhecimentos e desconhecimentos entre os envolvidos.

Estes diálogos, no entanto, durante o processo de elaboração e tramitação da Lei 13.019/14, ficaram muito concentrados no governo federal. A ausência de governos estaduais e municipais nestes

³⁴ Bresser Pereira, L. C. (1998). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 1, pp. 5-42, jan.-mar.

³⁵ Lemos, C. (2006). Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: Vilhena, R. et. al. (Org.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 129-144

³⁶ Mendonça, P.; Falcão, D. (2016) Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). *Inovação ou peso do passado? Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, p. 44-62. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484/58762>

diálogos iniciais, vai se repetir na implementação, que como já apontado, envolve outros atores, além dos que foram mobilizados na esfera federal.

O novo MROSC entrou em vigor no âmbito da União e dos Estados em Janeiro de 2016, e no âmbito dos municípios em Janeiro de 2017. Ainda está ocorrendo nas instâncias estaduais e municipais a edição de normas para regulamentação da Lei 13.019/14.

Inovações	Limitações
Legislação Unificada para todos os entes subnacionais- diminuição da insegurança jurídica	Ainda convivem nas parcerias modelos diferentes, como o de OS- Organizações Sociais (Lei 9.637/98) e OSCIPs (Lei 9.790/98) Exceções na qual a Lei 13.019/14 não se aplica, convênios no âmbito do SUS- Sistema único de Saúde. Estes casos representam uma quantidade considerável de recursos, e concentram-se em OSCs maiores. Em algumas áreas, como a de cultura, os modelos de OS e do MROSC podem vir a competir, uma vez que apresentam características semelhantes.
Transparência na escolha das OSCs com o chamamento público e estabelecimento da comissão de seleção	O Artigo 30 da Lei 13.019/14 elenca diversas situações em que poderá ser dispensado de chamamento público: caso de urgência, de guerra ou grave perturbação da ordem pública; programa de proteção a pessoas ameaçadas, atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política, casos de iminência de descontinuidade de serviços públicos. Além destes itens continuam valendo as indicações realizadas através das emendas parlamentares. Para todos os casos de dispensa a Lei exige a publicação da justificativa nos meios de comunicação oficiais. Passam a valer mesmo para os casos de dispensa de chamamento todas as demais regras de celebração, monitoramento e avaliação previstas na Lei 13.019/14. O decreto Federal 8726/16 no seu art. 8º § 2º também indica a realização de chamamento e cumprimento da Lei 13.019/14 pelos fundos de direitos, respeitando-se suas legislações específicas ³⁷ .
Definição de OSCs e	Algumas exigências de documentação muito detalhadas.

³⁷ Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos dos Direitos do Idoso – são conselhos paritários, integrados por representantes da sociedade civil e do governo em cada ente federativo. Eles administram os respectivos Fundos (da criança e adolescente e do Idoso), que recebem doações de incentivos fiscais de pessoas físicas ou jurídicas. Uma vez parte do fundo o recurso é integrado ao orçamento do respectivo ente federativo, que pode realizar outros aportes, e passará utilizar as regras da administração pública para sua alocação e acompanhamento.

requisitos para participação nas parcerias	OSCs pequenas podem ter dificuldade em cumprir, como adequação às normas brasileiras de contabilidade, além de ter que assumir custos adicionais para adequar seus documentos de constituição aos requisitos da Lei 13.019.
Simplificação dos controles e ênfase nos resultados das parcerias: criação da comissão de monitoramento	A cultura da gestão pública está consolidada numa lógica de controles burocráticos. As áreas de controle interno e externo da administração pública são muito fortes em termos de capacitação e influência em outras áreas, e tendem a ter entendimentos mais conservadores sobre controle. Os gestores públicos no executivo, responsáveis por contratos tenderão a seguir o que estas áreas recomendarem.
Criação de instrumentos jurídicos mais apropriados: termo de colaboração e termo de fomento.	Estes instrumentos devem estar conectados com planos de trabalhos, que por sua vez devem ser conectar com os detalhamentos sobre controle de resultados e metas que os editais de chamamento público devem trazer. A utilização destes instrumentos representa uma quebra na lógica de funcionamento da burocracia pública.
Possibilidade de introduzir inovações das OSCs- termo de fomento	O termo de fomento deve partir de iniciativas que as OSCs apresentem ao Estado para serem financiadas. As OSCs estão acostumadas a fazer pressões com relação a agendas mais amplas. Poderão ter dificuldade em apresentar demandas mais detalhadas e estruturadas ao Estado. O contexto de crise fiscal do Estado e instabilidade política também pode dificultar que as OSCs se sintam compelidas a apresentarem estas propostas.
Atuação em rede das OSCs, e a possibilidade de potencializar os recursos aplicados com capacidades, inserção territorial e geração de contrapartidas.	Algo novo para o Estado regulamentar. Um dos possíveis pontos de inovação nos governos locais é a criação de critérios para formalizar esta atuação. Muitos governos locais podem optar por não utilizar este dispositivo.
Criação de espaço de participação estratégico para atuar como instância de coordenação- o conselho de fomento e colaboração	O Conselho é de constituição paritária entre poder público e OSCs e deve funcionar enquanto um espaço participativo que possa promover as parcerias que utilizam a Lei 13.019/14, buscando transformá-las em uma política de Estado. Muitos governos locais podem optar por não utilizar este dispositivo. Ele precisa estar abrigado em algum órgão do poder executivo que vai promover sua criação e funcionamento.

4.1 Principais desafios para implementação nos contextos subnacionais

Diversidade no histórico de relacionamentos entre governos locais e OSCs

Foi possível construir uma rede de mobilização no governo federal que realizou diagnósticos, discussões, eventos, tendo envolvido diversas partes do governo e da sociedade civil no processo.

Diálogo e participação são fundamentais na construção de inovações e entendimentos de todas as partes sobre a importância das OSCs para a provisão de serviços e a garantia de direitos de forma complementar ou suplementar ao Estado.

Estes diálogos podem não estar acontecendo no nível local. As OSCs poderão se deparar com contextos de animosidade com o poder público. No nível local há maior chance de ocorrer também a personalização das relações, prejudicando a transparência, a equidade e qualidade da prestação de serviços.

Diversidade nos níveis de Capacidades locais

Há grande variação nas capacidades locais nos entes subnacionais. São 27 Unidades da Federação (estados) e 5.570 municípios. Cerca de 80% dos municípios brasileiros possuem população de até 20 mil habitantes, sendo, portanto, unidades administrativas muito pequenas.

A maior parte dos serviços públicos relacionados às políticas sociais são executadas no nível local pelos municípios. Os dados sobre desenvolvimento dos municípios mostram grande desigualdade nas capacidades de gestão (IBGE Cidades) e de indicadores sociais (PNUD IDHM)³⁸.

Cultura da gestão pública e Resistência a mudanças

A consolidação do Estado e a administração pública no Brasil passaram por várias fases de elaboração e reformas. Apesar de avanços e retrocessos, é possível observar que se passou por etapas de modernização, que produziram um acúmulo de novos instrumentos legais e administrativos³⁹.

Dentre as reformas mais recentes destacam-se as realizadas no governo Getúlio Vargas, em 1967, que padroniza estruturas e procedimentos administrativos, introduzindo diversos novos instrumentos de intervenção, levando a criação de uma burocracia pública profissionalizada.

A segunda grande reforma ocorre na década de 1990, com a agenda do *new public management*, empregada pelo ministro Bresser Pereira. Esta reforma buscou modernizar a burocracia enfatizando o papel do Estado como regulador e financiador. Destaca-se atuação do Estado em atividades estratégicas, e a possibilidade de não atuar diretamente em outras atividades que poderiam ser privatizadas ou oferecidas combinadas a mecanismos de regulação de mercado. Além disso, esta reforma dispõe também sobre a atuação voltada para resultados, onde a gestão pública busca maior eficiência e responsividade da sua atuação, abrindo espaço para a proposição de diferentes formatos para a prestação de serviços públicos⁴⁰.

³⁸ <https://munic.ibge.gov.br/> e <http://atlasbrasil.org.br/>

³⁹ Lustosa, F. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, 2(5), 829-874. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>

⁴⁰ Bresser-Pereira, L. C (1996) Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47 (1): 7-40. <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>

A reforma gerencial buscava avançar em relação a diversas limitações do modelo burocrático. Sua implementação, no entanto, foi incompleta, tendo sido mais impactante no governo federal, estados e municípios maiores, mas ainda com pouca capilaridade nos demais contextos. A modernização gerencial nos contextos onde avançou foi também incremental, tendo de conviver constantemente com a lógica burocrática.

Apesar de não ter tido continuidade como eixo articulado no nível federal, reformas continuaram acontecendo após os governos Fernando Henrique Cardoso. Há avanços importantes na trajetória recente de reformas administrativas: fortalecimento do controle e transparência, manutenção de marcos institucionais do período anterior. Reformas para regulamentar o SUAS- Sistema Único de Assistência Social- e o SUS- Sistema único de Saúde- também foram realizadas, delimitado melhor o desenho destas políticas nos sistemas federativos e suas formas de financiamento⁴¹.

Influência da Perspectiva dos Gestores do Controle Público

A tradição do controle da burocracia ainda é muito forte. Presente principalmente nas carreiras de controladoria e auditoria no executivo (carreiras de controle interno da administração pública) e nas carreiras de controle externo do judiciário. Nos últimos anos estas carreiras foram fortalecidas, tendo hoje influência sob outras áreas da administração pública.

O interessante é que tem havido iniciativas pontuais para incentivar o controle de qualidade e resultados das políticas públicas por parte de órgãos de controle externo e interno. Numa análise sobre o Índice de Efetividade Municipal, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Castro e Carvalho (2017) apontam⁴²:

É primordial a necessidade da pesquisa contínua para o desenvolvimento das atividades do controle externo, as quais devem estar calcadas em bases sólidas de conhecimento e ligado à necessidade de se adequar às mudanças dos anseios sociais, alterando-se os parâmetros de medição do que é uma boa administração dos recursos públicos (pág. 59).

O controle por resultados, não significa ausência de controle. No MROSC, os controles de meios foram realocados para serem controles prévios, no momento da celebração, instituindo o chamamento público como obrigatório e trazendo regras mais sólidas e claras de habilitação técnico-jurídica para a celebração das parcerias. É outra forma de realizar o controle. No entanto, a harmonização do controle de resultados com o controle procedimental é ainda difícil para muitos na administração pública brasileira, o que pode ocasionar uma duplicação dos controles. Este último tenderá a se sobrepor. Além de aprendizado, o controle sobre resultados impõe outro enfoque na forma de trabalho do gestor, por isso que as barreiras culturais foram anunciadas e tão bem enfatizadas por Bresser Pereira no momento em que propôs a reforma gerencial brasileira.

⁴¹ Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública, 41(spe), 67-86. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

⁴² Castro, S. H. R.; Carvalho, M. G. (2017) Indicador de Efetividade da Gestão Municipal: Contribuição dos Tribunais de Contas para a melhoria da Gestão Pública. Sistemas, Cibernética e Informática, V. 14 (1): 56-60. Disponível em: <http://www.iiis.org/CDs2017/CD2017Spring/papers/CB288DK.pdf>

Em um artigo publicado pelo Instituto Rui Barbosa, organização que tem apoiado a formação de Ministros, Conselheiros, Auditores, Procuradores, Juristas, Professores, Técnicos e Servidores dos Tribunais de Contas, Nunes (2017)⁴³ faz uma análise do MROSC, neste ponto referindo-se à prestação de contas, reconhecendo que há uma intenção clara da lei de aprofundar o controle de resultados e considerar a prestação de contas financeira como residual no caso de não atingimento das metas:

Nesse ponto, é relevante ressaltar que a intenção da norma é exigir a análise do Relatório de Execução Financeira somente no caso de não atingimento das metas pactuadas, prestigiando, aqui, a proeminência dos resultados frente aos meios, como referido no art. 64, § 3º, “a análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados”.

Contudo, ainda que atingidas as metas e os resultados, há que se ponderar se os mesmos não foram alcançados com sobrepreço ou desperdício de recursos públicos, com o que se faz necessário, em momento subsequente, serem avaliados os aspectos financeiros de sua execução.

Vale ressaltar que as parcerias realizadas no âmbito do MROSC possuem em sua maioria valores muito baixos. Estudo sobre as parcerias no governo federal revelou que 80% possui valor inferior a R\$ 600 mil⁴⁴. Os editais em grande parte trazem um teto ou valor de referência a ser contratado, indicando que a administração pública possui parâmetros para avaliar a adequação de valores de acordo com as atividades e resultados obtidos. Igualmente, a concorrência nos chamamentos públicos se dará mais por critérios técnicos do que por preço.

⁴³ Nunes, V. P. (2017) O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Artigo publicado pelo Instituto Rui Barbosa em Terça, 01 Agosto 2017. Disponível em: <http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/publicacoes/item/686-artigo-o-novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-por>

⁴⁴ FGV Projetos. (2014). Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o Governo Federal. FGV Projetos. Recuperado em 10 mar., 2015, de www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf

5. A Implementação do MROSC nos Estados da Bahia e nos municípios de Belo Horizonte e Florianópolis

A Constituição Federal- CF- no seu art. 1º estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Desta forma, o Município é integrante da Federação, algo peculiar em regimes federativos. No art. 18 a CF destaca mais uma vez a autonomia político-administrativa dos entes federados, e os art. 20 a 31 referem-se à definição de competências entre os entes federados.

Dentre as competências definidas, estão as competências Legislativas, que prevê que a União terá preponderância na definição de normas gerais que demandam aplicação federativa uniforme. Sendo assim, a Lei 13.019/14 configura-se como uma norma geral que busca uma aplicação federativa uniforme, podendo os estados municípios estabelecer normas estaduais e municipais sobre o tema. Estas, no entanto, deverão guardar coerência e harmonia com a norma geral, suplementando-a para atender as especificidades regionais e locais.

Os decretos estaduais e municipais poderão ser criados estabelecendo diretrizes mais detalhadas sobre pontos do MROSC, tais como: requisitos para chamamento público, critérios para apresentação e julgamento de proposta, critérios para recebimento de procedimento de manifestação de interesse, critérios para atuação em rede das OSCs, entre outros. No entanto, estas normativas poderão não existir, entendendo o ente que a Lei 13.019/14 é autoaplicável, ou editando normas, mas sem este detalhamento.

Pontos importantes, como a promoção da participação através da criação do Conselho de Fomento e Colaboração são facultados:

Art. 15. Poderá ser criado, no âmbito do Poder Executivo federal, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração previstas nesta Lei (Lei 13.019/14)

Com relação ao monitoramento também são facultadas a utilização de apoio técnico de terceiros ou parcerias com outros órgãos, além da realização de pesquisa de satisfação com usuários (Art. 34, Lei 13.019/14)

Pode ocorrer ainda, a edição de normas, gerais ou específicas, mas que não são sozinhas capazes de modificar práticas existentes, pelos motivos apresentados anteriormente: diversidade no histórico de relacionamentos entre governos locais e OSCs, diversidade nas capacidades de gestão local, e entendimento e utilização de normas estabelecidas pelo controle da burocracia.

Diante do exposto, acreditamos que a análise das normas editadas pelos entes federados é um elemento importante para compreender a implementação do MROSC, mas no que pese a autonomia

destes entes na sua aplicação, observar a interação destas normas com as práticas locais da administração pública seja também imprescindível.

5.1 Município de Florianópolis

Florianópolis é a capital do estado de Santa Catarina, com população de 469 mil habitantes. É a segunda maior cidade do estado, atrás de Joinville, centro industrial. A economia do município é focada nos serviços, com destaque para o turismo e tecnologia da informação. Foi considerada por uma revista de negócios brasileira como uma das melhores cidades para empreender no Brasil. Sua localização geográfica, composta de uma ilha central, diversas pequenas ilhas e uma parte continental também favorecem a atividade de pesca e maricultura.

O município apresenta bons indicadores sociais e econômicos, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,847 (PNUD, 2010), o que o coloca numa faixa de desenvolvimento muito alta, ocupando a 3ª posição entre todos os IDH municipais brasileiros.

Os serviços públicos são outro destaque na economia, que concentra a maior parte dos órgãos da administração pública estadual. A prefeitura municipal possui mais de 12 mil funcionários, sendo a quase totalidade alocados na administração direta, e alguns em autarquias e fundações municipais (IBGE, 2015)

Mobilização Governo Local- Sociedade Civil

Existe uma coalizão local de OSCs que interage com o poder público denominado Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis⁴⁵. O Fórum existe desde 2007, concentrando entidades da área de assistência social e criança e adolescente. A resolução nº175⁴⁶ de 09 de Dezembro de 2009 do Conselho Municipal da Criança e Adolescente- CMDCA- considera habilitadas para pleitear recursos do FIA- Fundo da Infância e Adolescência- apenas as OSCs que comparecem a pelo menos 70% das reuniões do fórum:

Artigo 4º - Para habilitarem-se ao financiamento dos Projetos com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, as organizações governamentais e não governamentais, deverão ter seus Programas inscritos no CMDCA de Florianópolis.

§ 1º- O projeto de organização não governamental somente será certificado se a proponente estiver devidamente registrada no CMDCA, bem como estar com o registro atualizado ou em análise para a sua renovação e comprovar a participação em 70% das Reuniões Ordinárias do Fórum Municipal de Políticas Públicas, anualmente (Resolução 175/09 CMDCA Florianópolis)

⁴⁵ Fórum de Políticas Públicas (2016). *Evento sobre Marco Regulatório reúne mais de 80 representantes de entidades*. Florianópolis, SC. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de

<http://forumpoliticaspUBLICAS.blogspot.com.br/2016/04/evento-sobre-marco-regulatorio-reune.html>

⁴⁶ http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/18_10_2012_18.06.32.9a0b3affc10bd0ca4e9ca0b6ce090fa5.pdf

Desde 2014 o Fórum tem realizado discussões sobre o MROSC, tendo criado uma comissão para levar as demandas das OSCs sobre a questão da contratualização ao poder público. Um evento com mais de 600 pessoas foi realizado, juntamente com a ABONG, com a participação de advogados especialistas no tema.

Este evento marca o início das mobilizações locais das OSCs sobre o tema. Em 2016, no período de campanha eleitoral para a prefeitura, o Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis realiza debate com os candidatos (no segundo turno), fazendo com que cada um assinasse uma carta de compromisso com relação à agenda das parcerias, em particular com a necessidade de aprovação do decreto municipal.

Em paralelo um grupo de trabalho de gestores e técnicos da prefeitura é formado para iniciar o diagnóstico e proposições para adequações à Lei 13.019/14, com importante liderança da Secretaria de Controle e Transparência. Uma minuta do decreto municipal é colocada em consulta pública, tendo também passado por discussão em audiência na Câmara dos Vereadores. Muitas entidades se envolveram, tais como: ABONG, ICOM, IVG, Federação das APAES, ESAG-UDESC⁴⁷, conselheiros municipais. No setor público, além da Secretaria de Controle e Transparência e das secretarias finalísticas, também houve participação de conselheiros do tribunal de contas, e do Ministério Público.

Ao tomar posse, a nova gestão da prefeitura de Florianópolis edita o Decreto 17.361 de Março de 2017⁴⁸ para regulamentar o MROSC, que apresentava mudanças com relação à minuta que havia sido colocada em debate anteriormente. Uma postura que não foi bem recebida pelas OSCs locais que apontaram falta de diálogo por parte do poder público.

O MROSC no Município

Assim como em outros locais, diante da incerteza e necessidades de adequação à Lei 13.019/14, a maior parte dos convênios que estavam em vigor anteriormente ao MROSC tiveram, ao final de 2016, aditivos de prazo.

A oposição vence as eleições e assume a gestão no início de 2017. É feita uma reestruturação na prefeitura. A Secretaria de Transparência e Controle é extinta, passando suas funções a serem desempenhadas por uma Superintendência de Transparência e Controle, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. A Secretaria de Assistência Social assume um papel importante nas interpretações e definições acerca da aplicação do MROSC, tendo tido importante papel na aprovação do primeiro decreto municipal referente ao MROSC, o Decreto 17.361 de Março de 2017.

⁴⁷ ABONG- Associação Brasileira de ONGs (<http://www.abong.org.br/>), ESAG-UDESC (<http://www.esag.udesc.br/>), Federação das APAES (<http://apaesc.org.br/>), Instituto Comunitário da Grande Florianópolis (<http://www.icomfloripa.org.br/>), Instituto Pe. Wilson Vogh (<http://www.redeivg.org.br/>)

⁴⁸ Decreto Nº 17.361, de 15 de março de 2017. Regulamenta as parcerias entre o município de Florianópolis e as organizações da sociedade civil. Florianópolis, SC. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/decreto/2017/1736/17361/decreto-n-17361-2017-regulamenta-as-parcerias-entre-o-municipio-de-florianopolis-e-as-organizacaoes-da-sociedade-civil-para-a-consecucao-de-finalidades-de-interesse-publico-e-reciproco-mediante-a-execucao-de-projetos-e-atividades-previamente-estabelecidos-em-planos-de-trabalho-nos-termos-das-leis-federais-n-13019-de-2014-e-13-204-de-2015-e-do-decreto-federal-n-8726-de-2016>

Um dos principais pontos de tensão foi o critério de exclusão de OSCs, sendo vedada a participação de qualquer organização *IV - que possuir, em seus quadros de direção, sócios ou membros, pessoas vinculadas aos órgãos, departamentos e conselhos que aprovem, recomendem ou determinem o repasse das verbas públicas ou que possuam atribuição na análise, deliberação ou decisão quanto às prestações de contas* (art. 22, Revogado pelo Decreto nº 18.085/2017).

As OSCs integrantes de Conselhos locais, a ABONG como entidade de representação, bem como dois conselhos municipais (conselho municipal de Assistência Social e Conselho Municipal da Criança e Adolescente, através de representantes nomeados na ação) entraram com uma ação coletiva junto ao Ministério Público solicitando a anulação do Decreto Municipal 17.361/17, justificando que este impedimento interfere no funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A ação foi protocolada em 30 de Setembro de 2017. Não foi possível ter acesso a todos os documentos antes do encerramento deste relatório para averiguar qual foi a resposta dada pela Prefeitura de Florianópolis e se alteração foi realizada por força desta ação judicial. Há uma possibilidade grande de inferência uma vez que o decreto que altera o dispositivo é de 06 de novembro de 2017.

A exigência é então retirada sendo o texto alterado para: *§ 5º A organização da sociedade civil que possuir em seus quadros de direção, sócios ou membros, pessoas vinculadas aos órgãos, departamentos e conselhos que aprovem, recomendem ou determinem o repasse de verbas públicas, ou que possuam atribuição de análise, deliberação ou decisão quanto às prestações de contas, ficará impedida de votar, decidir ou deliberar em qualquer uma das circunstâncias descritas neste parágrafo, quando se tratar de projetos vinculados à sua organização* (Redação dada pelo Decreto nº 18.085/2017)

Outro pedido judicial coletivo foi feito para suspender o edital da Secretaria de Assistência Social/SEMAS para acesso a recursos do FIA, o edital 001/2017/SEMAS. Tal pedido foi embasado no argumento de que a Secretaria publicou unilateralmente o edital, em dissonância com a deliberação do CMDCA- Conselho Municipal da Criança e Adolescente. O edital foi suspenso, mas não foi possível ter acesso a todos os documentos do processo para verificar os motivos expostos pela Prefeitura.

Os conselhos que gerem fundos precisam adequar muitas de suas normas para se ajustarem ao MROSC, o que pode não estar ocorrendo com a celeridade requerida, acarretando a não liberação de recursos para as OSCs. Tanto a Lei 13.019/14, quanto o Decreto Federal nº 8.726/16, não especificam as formas de realização dos chamamentos pelos conselhos que gerem fundos:

Art. 8º § 2º O chamamento público para celebração de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, como o da criança e do adolescente, do idoso e de defesa de direitos difusos, entre outros, poderá ser realizado pelos respectivos conselhos gestores, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da Lei 13.019/14 (Decreto Federal nº 8726/16)

Neste caso a Lei 13.019/14 mantém o poder e autonomia dos conselhos, mas indica uma necessidade de harmonização, em que o próprio conselho deve funcionar como comissão de seleção e de monitoramento e avaliação.

O fato de estar ocorrendo esta judicialização com relação ao MROSC no município pode indicar que os mecanismos de participação não estão funcionando adequadamente.

O decreto municipal traz alguns pontos que merecem destaque:

- Art. 10- I - *a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria;*
- Art. 28 III- como parte da documentação exigida para participar do chamamento público pede cópia da Lei Municipal e/ou Estadual que reconhece a entidade como de Utilidade Pública, exceto as OSCIPs. Isto vai de encontro à Lei Federal, que busca retirar a ênfase na exigência de qualificações e certificações, tendo inclusive extinguido o título de utilidade pública federal.

O decreto traz também nos anexos modelos de declarações exigidas na documentação e diversos formulários para orientar a apresentação de propostas, algo que sempre ajuda as OSCs e uniformiza o processo facilitando a análise da comissão de seleção. Algumas secretarias devem propor adequações a estes anexos, como a de Assistência Social, uma vez que ainda precisa seguir as regulamentações específicas do SUAS- Sistema Único de Assistência Social, como é o caso, por exemplo da resolução 21/16 do CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social- que elenca os requisitos que a OSC deve cumprir para que possa preencher o critério de dispensa de chamamento público elencados no Art. 30 do MROSC.

Para além das questões com os conselhos e a suspensão do edital do FIA, o município já lançou chamadas públicas na área de esportes (edital nº 001/Fundação Municipal de Esportes/2017) e cultura (edital nº 001/ Fundação Franklin Cascaes/ 2017⁴⁹), pelas suas respectivas fundações municipais abrigadas na Secretaria Municipal de Cultura, Esportes e Juventude.

Os editais utilizam-se das tabelas e modelos de declaração que foram elaboradas como anexos no Decreto Estadual. O maior problema refere-se à exigência de documentação: cópia da Lei Municipal e/ou Estadual que reconhece a entidade como de utilidade pública, exceto para as entidades que tiverem título de OSCIPs. Este item, que consta no decreto está claramente em dissonância com a Lei 13.019/14. A certificação é um item burocrático e desnecessário para firmar parcerias com o Estado, que reforça o caráter cartorial e clientelista com que essa relação foi historicamente marcada.

Como avaliação técnica do projeto aparecem itens como: Interesse da Fundação (seja de cultura ou de esportes) no projeto e cumprimento do plano de trabalho de 2016 e do prazo da prestação de contas (não deixam claro se tratam-se de projetos previamente aprovados pelas fundações). Por fim, exige-se que conste no estatuto da entidade que ela realiza atividades culturais (para o edital de cultura) ou esportivas (para o edital de esportes).

⁴⁹ <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/cultura/?cms=atos+da+fcffc>

Nas tabelas de detalhamento fez-se um esforço para preencher com alguns exemplos pertinentes as áreas, dando exemplos de objetivos e metas. Há uma exigência grande no detalhamento das atividades, bem como de detalhamento financeiro, devendo a entidade já apresentar 3 orçamentos no momento da proposta. De acordo com o Decreto Federal 8726/16 a indicação é de que após a seleção da proposta, seja então apresentado o plano de trabalho, que poderá sofrer ajustes.

O edital também define nos seus anexos que o valor de remuneração dos profissionais deve ser o piso referencia nos órgãos de classe. Informa ainda que não são aceitas propostas que não estejam nominalmente identificando a equipe.

No edital de esportes é indicado que os subsídios dos profissionais do CREF – Conselho Regional de Educação Física- devem ser 25% maiores que os demais profissionais. Mas o maior detalhamento fica por conta da apresentação de proposta financeira, que deve conter plano anual e mensal de realização de todas as despesas.

Os editais exigem ainda contrapartida, seguindo uma linha diferente do que coloca o Decreto Federal 8726/16, que veda a exigência de contrapartida em bens e serviços para parcerias de até R\$600.000,00. O de esportes exige a realização de escolinhas, e o de cultura de citação da logomarca nos materiais e eventos de divulgação, ou citações em entrevistas à imprensa sobre o projeto. O de cultura também exige como contrapartida que “o projeto selecionado deverá participar de eventos comunitários, festivos, ou sociais promovidos pela prefeitura de Florianópolis, quando solicitado pela Fundação Franklin Cascaes”, sem especificar quantos eventos, tempo de duração ou outra informação.

O edital da Fundação de Cultura traz no item 10 o seguinte título: “*10 FORMALIZAÇÃO E TERMOS DO CONVÊNIO*”. Provavelmente por ter elaborado o documento a partir do modelo anterior de convênio, tendo a nomenclatura permanecido. No edital de Esportes o título foi trocado para “10- Formalização e Termos de Colaboração”. Sobre a prestação de contas, é citado o manual da prestação de contas, o decreto Municipal 17.361/17 e a Instrução Normativa do TC 15/2012, anterior à lei 13.019/14.

Antes de ser reestruturada em uma supervisão, a Secretaria Municipal de Controle e Transparência realizou treinamentos e ofereceu suporte direcionado às OSCs que buscavam apoio. Internamente capacitações foram oferecidas a diversos órgãos. A Secretaria Municipal de Cultura, Esportes e Juventude e a Fundação Municipal de Esportes receberam treinamento.

No município de Florianópolis foi relatado que há grande número de imóveis (cerca de 70%) em situação irregular, sendo o caso até mesmo de imóveis ocupados pelo poder público. Além disso, no caso de muitas OSCs menores, muitas vezes o funcionamento ocorre em espaços cedidos por outros parceiros. Foi relatada a preocupação com algumas exigências de documentação como comprovação de endereço da entidade, bem como alvará de funcionamento.

A Supervisão de Controle e Transparência Informou que as prestações de contas serão mais frequentes e detalhadas do que o exigido pela Lei 13.019/14. O município de Florianópolis vai continuar requerendo uma frequência mínima de 70 dias para apresentação de prestações de contas. Aqui foram relatados possíveis conflitos na implementação com relação a exigências mais detalhadas do Tribunal de Contas do Estado de SC, relativas ao acompanhamento financeiro das

parcerias. Os gestores tenderão a buscar adequações às quais estão mais frequentemente submetidos pelo órgão de controle, o que vai de encontro à lógica de desburocratização e simplificação do MROSC.

Há no Decreto municipal um preâmbulo com o seguinte enunciado:

O PREFEITO MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, no uso de suas atribuições, conferidas pelo inciso III, do art. 74, da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, com fundamento na Lei Municipal nº5.454, de 1998 e suas alterações, de acordo com o que estabelece o art. 19, inciso I, da Constituição Federal, artigos 16, 17 e 21, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF, Instrução Normativa nº 14, de 2012 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina⁵⁰, e as determinações contidas nas Leis Federais nº 13.019, de 2014 e 13.204, de 2015 e do Decreto Federal nº 8726, de 2016 (DECRETO Nº 17.361, DE 15 DE MARÇO 2017, grifos nossos)

O Decreto faz referência a uma IN – Instrução Normativa-do TCE anterior ao MROSC, dando o entendimento que os atos do Decreto devem se adequar a esta norma anterior à Lei Federal e não o contrário.

⁵⁰ http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_14-2012_consolidada.pdf

5.2 Estado da Bahia

O Estado da Bahia é o maior estado da região nordeste, apresentando também a maior população, cerca de 14 milhões de habitantes, e maior PIB (IBGE, 2015). A economia está alicerçada na indústria petroquímica, agropecuária, mineração, turismo e serviços.

É um estado, porém, que apresenta desigualdades e problemas estruturais. Apesar de ter o maior PIB da região nordeste, o IDH da Bahia é de 0,660, o situando numa faixa de desenvolvimento médio. Entre os IDH das 27 unidades da federação, a Bahia ocupa 22º lugar (PNUD, 2010).

Administrativamente o estado da Bahia é composto de 417 municípios, sendo Salvador a capital. O estado possui 23 secretarias, contando com mais de 133 mil funcionários na administração direta e mais de 25 mil na administração indireta (IBGE, 2014).

Mobilização Governo Local- Sociedade Civil

A Bahia tem um histórico político importante no cenário nacional, com diversas lideranças políticas de notoriedade. Salvador foi por muito tempo capital da colônia. No entanto, tem sido considerado um estado historicamente com perfil mais conservador⁵¹. Um cenário que se modifica a partir de 2007, quando assume governador da oposição, Jacques Wagner, permanecendo por dois mandatos. Seu sucessor, Rui Costa, é considerado uma liderança aberta ao diálogo, tendo se aproximado da sociedade civil.

Na Bahia estavam presentes duas organizações importantes engajadas na Plataforma do Marco Regulatório, a CESE e a Caritas Bahia⁵². Elas lideraram a Plataforma MROSC Bahia com cerca de 30 OSCs participantes.

Eles produziram um interessante material, que ao mesmo tempo em que relata a experiência de mobilização no Estado, também faz sugestões para iniciar e manter processos de mobilização em outros contextos: Lei 13.019/14 a regulamentação passo a passo – a experiência da Bahia⁵³.

Estratégias importantes de mobilização foram apontadas pela Plataforma MROSC Bahia:

- Busca de apoio de membros do legislativo estadual e federal e suas assessorias
- Fortalecimento das relações com Secretarias de Estado, Ministério Público Estadual e do Trabalho, e instalação do GT MROSC Bahia, paritário, instituído por meio do Decreto N°. 16.418, de 16 de novembro de 2015, durante o Seminário “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Estado da Bahia”. Este GT ficou responsável pelo diagnóstico e proposição do decreto estadual de regulamentação do MROSC.

⁵¹ Fernandes, Antônio Sérgio A. (2002) Governos Locais de Capitais Brasileiras: A Democratização da Gestão Municipal em Recife e Salvador (1986-2000). Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo/ Departamento de Ciência Política, São Paulo/SP

⁵² CESE (<https://www.cese.org.br/>) e Caritas Bahia (<http://caritas.org.br/tag/bahia>)

⁵³ ABONG, 2016. Lei 13.019/14: Regulamentação passo a passo. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de <http://observatoriosc.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Cartilha-AbongNov-Online.pdf>.

- Realização de Videoconferências 2016 com os objetivos de divulgar informações sobre o MROSC, lançar o ambiente virtual MROSC – BA, orientar, subsidiar e mobilizar a participação da sociedade para a consulta pública on-line sobre a minuta do Decreto do Estado

No governo do Estado, a SERIN- Secretaria de Relações Institucionais e a SAEB- Secretaria de Administração do Estado da Bahia⁵⁴- foram os principais pontos focais, com gestores que se engajaram de forma decisiva no processo.

A SERIN foi o principal articulador entre a Plataforma MROSC Bahia, as OSCs com a prefeituras do estado. A SAEB buscou o envolvimento das demais secretarias para guiar o processo de realização da consulta pública sobre o decreto. O Tribunal de Contas do Estado da Bahia participou das discussões, mas de forma geral, assim como outros órgãos, foi mais reticente.

A implementação do MROSC no Estado

No caso da Bahia foi importante a participação da Universidade Federal da Bahia nos esforços de capacitação e Treinamento. Isto só foi possível porque membros da Plataforma MROSC Bahia provocaram a universidade para elaboração e envio de proposta para o edital PROEXT- Pontos de gestão MROSC, que acabou sendo uma das propostas contempladas. O Ponto de Gestão MROSC na Bahia tem gestão tripartite e envolve a universidade, a plataforma MROSC da sociedade civil e a SERIN do Governo do Estado

Houveram algumas capacitações conjuntas visando formar multiplicadores, semelhante a capacitação realizada pela ENAP- Escola Nacional de Administração Pública- em âmbito nacional. Todos os eventos realizados no âmbito do projeto da UFBA foram gratuitos. Capacitações realizadas pelo poder público no estado ainda estavam sendo planejadas no momento de realização desta pesquisa.

O envolvimento dos municípios no processo tem sido difícil. São 417 municípios com os mais diferentes perfis, muitos localizados em áreas com IDH muito baixo. Apesar disso foi relatado por profissional que atua nas capacitações que o interesse e disposição para o aprendizado tem sido alto, mas que há pontos de resistência claros como a percepção de que a Lei 13.019/14 é muito complicada e difícil, o que muitas vezes leva insistência de utilizar certas práticas, como a aplicação de Lei 8666/93⁵⁵ (lei geral da administração pública que regulamenta licitações e contratos e que não deve ser aplicadas nas parcerias regulamentadas pela lei 13.019/14). Os gestores veem a manutenção de tais procedimentos como uma forma de evitar questionamentos do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas participou do GT que se formou para discutir e elaborar o decreto estadual, tendo algumas discordâncias aparecido, mas também com muitos pontos de concordância, além de o processo ter aproximado o órgão das OSCs e ampliado sua percepção sobre as entidades. No

⁵⁴ Secretaria de Administração do Estado da Bahia (<http://www.saeb.ba.gov.br/>) e SERIN- Secretaria de Relações Institucionais (<http://www.serin.ba.gov.br/>)

⁵⁵ Lei Nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 16 de novembro de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm.

momento da consulta pública do decreto, não houve participação do Tribunal de Contas, apenas depois de finalizado o processo foram enviados comentários ao GT demonstrando preocupações com a adoção de prestação de contas simplificada.

Há ainda a insistência em utilizar a Lei 8.666/93:

“Tribunal de contas é um grande problema quando chega a esse ponto. Enquanto ele não entender exatamente todos os processos do MROSC e a forma de implementação, ele continuará usando a 8666 até que seja revogada. Instrução normativa. O Tribunal precisa mudar sua cultura, focando nos resultados ao invés de foco financeiro normativo”.

Muitos gestores de municípios menores também têm o costume de receber “pacotes prontos” em treinamentos e consultorias sobre implementação de políticas públicas ou outras necessidades de adequação administrativa. A lógica de implantação do MROSC requer um alto grau de customização, tornando mais difícil para os gestores públicos lidarem com seus requerimentos. Isto é especialmente percebido com relação à necessidade de se trabalhar com foco nos resultados, e do processo de monitoramento ajustado para este fim.

A capital do estado, Salvador, somente no final de 2017 inicia seu processo de regulamentação. Acredita-se que uma vez estabelecido, vai representar também um modelo que possa inspirar outros municípios do estado, uma vez que muitos buscam referências nas práticas da capital.

O governo do estado alega cenário de restrição de recursos, e informa que não há planos no momento para desenvolvimento de sistema de informação específico para acompanhamento das parcerias.

O estado da Bahia foi o primeiro estabelecer o CONFOCO- Conselho de Fomento e Colaboração. O decreto estadual nº 17.091, de 05 de outubro de 2016, já estabelece a criação do conselho, porém somente em um ano depois, em Outubro de 2017, é dado seguimento ao processo de composição, a instalação, e o funcionamento efetivo. O conselho criado é vinculado à SERIN, que também assumira a Secretaria Executiva no primeiro mandato.

Os 10 representantes da sociedade civil foram nomeados a partir de uma chamada de apresentação de interessados, em que poderiam tanto OSCs, como redes se candidatarem. Diversos outros critérios também foram estipulados para que os representantes das OSCs fossem indicados.

Quatro editais de chamamento público foram realizados por órgãos da administração direta do governo do Estado, pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Foi relatado que pelo menos dois destes editais tiveram versões que precisaram passar por ajustes. De todo modo, sua análise demonstra que todos trazem os requisitos de elegibilidade e documentais conforme Lei 13.019/14.

Todos os editais mencionam os itens expressos na Lei. Com relação às orientações para elaboração da proposta há ainda informações vagas e genéricas, que podem não dar adequado suporte para o acompanhamento de metas e resultados das parcerias. Um exemplo de um dos editais que traz diversas atividades que podem ser apoiadas, uma delas feiras de inclusão sócio produtiva.

Os resultados esperados estão bem enunciados e se referem a acesso a canais de comercialização e comunicação e aumento da renda. Nos parâmetros de aferição de resultado o edital pede fotografias, filmagem e relatório de cumprimento do objeto. Estes não seriam meios que possam subsidiar sozinhos os resultados atingidos, sem que haja maiores especificações sobre o alcance das metas.

Há tabelas detalhadas de itens com pontuações que serão avaliadas para a seleção das propostas. Os editais trazem nos anexos muitos formulários contendo boa parte dos itens solicitados no edital, o que facilita a apresentação de propostas por parte das OSCs. Percebe-se que a maior parte das tabelas, no entanto, visa o detalhamento financeiro por tipo de despesa, valores unitários e relação com atividades.

5.3 Município de Belo Horizonte

Belo Horizonte é a capital do estado de Minas Gerais, com população de 2 milhões e 500 mil habitantes (IBGE, 2010), sendo um dos municípios mais populosos do país, e a terceira maior aglomeração urbana do Brasil, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,810 (PNUD, 2010), sendo considerado muito alto, fazendo com que a cidade ocupe a 20ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDH.

Belo Horizonte é a quinta cidade mais rica do Brasil, com 1,38% do PIB nacional. O grande destaque na economia dos municípios são os serviços, com destaque para serviços públicos, financeiros, imobiliários e comércio. A administração direta do município conta com 42.987 servidores e a administração indireta com 8.086 servidores (IBGE, 2015)

Mobilização Governo Local- Sociedade Civil

Apesar de Belo Horizonte ter sido um dos casos de destaque no orçamento participativo no final das décadas de 90 e início dos 2000s⁵⁶, a cultura participativa se arrefeceu. Todos os entrevistados apontaram que as últimas gestões do município (que se alternaram entre várias orientações políticas diferentes) demonstraram baixo grau de participação ou baixa efetividade desta participação na gestão pública municipal.

A implementação do MROSC no município

O processo de mobilização do MROSC parte do corpo técnico das secretarias e da procuradoria, que acompanhavam os processos de mobilização e discussões no plano nacional.

Uma portaria instituiu um GT para realizar um diagnóstico interno da gestão municipal proposições de adequações internas das diferentes áreas, bem como elaborar o decreto. Inicialmente o GT se reúne uma vez por mês, mas logo as reuniões se tornam mais frequentes, dada a complexidade da Lei. O decreto Nº 16.519⁵⁷, é assinado em 26 de Dezembro de 2016, preparando a entrada em vigor no início de janeiro de 2017.

Dois editais de chamamento foram lançados a partir da edição deste decreto. Mas assim como em outros municípios pesquisados, a primeira estratégia utilizada foi a de realizar aditamentos nos convênios que estavam em vigor em 2016, para os órgãos executores ganharem mais tempo para adequações.

⁵⁶ Milani, Carlos R. S.. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-579. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>

⁵⁷ Decreto Municipal Nº 16.519, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2016. *Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências.* Recuperado de <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1173421>

A nova gestão da prefeitura assume em 2017 com uma proposta de diálogo com a sociedade civil muito mais enfática. A nova gestão mantém na Procuradoria Geral do Município a liderança nos debates interno do MROSC, fortalecendo ainda mais a agenda.

É convidado para assumir a procuradoria um advogado com experiência com OSCs, que já havia sido por mais de 20 anos promotor na curadoria especializada de fundações no Ministério Público com a agenda em defesa das OSCs. Esta nova liderança mantém as pessoas que estavam mobilizadas no GT e amplifica a agenda do MROSC, dando novos contornos na prefeitura. O município passa a receber assessoria técnica da assessoria especial do MROSC que esteve na Secretaria-Geral da Presidência da República. É criado um Núcleo de Apoio à Parcerias, órgão vinculado a Procuradoria para realizar a coordenação do processo de implementação do MROSC na prefeitura.

Neste ínterim, O GT multidisciplinar que havia se formado continua atuando como multiplicadores dos processos nas secretarias correspondentes. Há diversos processos de capacitação ocorrendo, tanto liderados pela prefeitura, envolvendo basicamente gestores e técnicos dos municípios, quanto capacitações realizadas pelas OSCs. O destaque na mobilização entre as OSCs nestas ações é o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais- CEMAIS, que tem atuado tanto na capacitação e treinamento, quanto no apoio mais direcionado para OSCs que necessitam se adequar a novos procedimentos do MROSC. Há destaque também para OSCs locais que já atuavam na área de assistência social, com a prestação de serviços.

Em outubro de 2017, é lançado o novo Decreto de regulamentação do MROSC, revisado após consulta pública e muito diálogo local. O Decreto nº 16.746⁵⁸, de 10 de outubro de 2017 revoga inteiramente o decreto anterior. Além de muito mais detalhado traz importantes modificações com impactos significativos na gestão das parcerias.

O NAP passa a ser constituído pelo GAP- Gerência de Apoio as Parcerias, vinculado ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Município, agora institucionalizado no decreto e responsável por orientar toda a gestão pública municipal acerca da gestão das parcerias. Para articular as secretarias do município e a sociedade civil local, é criado também o CONFOCO BH, vinculado à Procuradoria Geral do Município, conselho paritário composto por 10 membros do poder público, 10 membros da sociedade civil e cinco convidados permanentes: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais; Ministério Público de Minas Gerais; Conselho Regional de Contabilidade; um representante de profissionais que atue diretamente com OSCs; um representante de instituições de ensino superior, centros de pesquisa ou escolas de governo. Os representantes dos órgãos convidados serão indicados por eles, os demais de livre escolha e designação do Prefeito.

A presidência do conselho deve ser alternada entre poder público e OSCs, sendo a primeira presidência ocupada pela Chefe de Gabinete do Procurador-Geral do Município, que também realizou diretamente a indicação dos primeiros representantes das OSCs a compor o conselho (subsequentemente o CONFOCO vai definir seu regimento interno e disciplinar eleições).

⁵⁸ Decreto municipal n. 16.746, de 10 de outubro de 2017 (2017). Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 22 de novembro, 2017, em <https://portaldasparcerias.pbh.gov.br/sites/portaldasparcerias.pbh.gov.br/files/2017-10/Decreto%2016.746-2017.pdf>

Até o momento de realização desta pesquisa, o CONFOCO havia tomado posse e realizado duas reuniões, já estabelecendo agendas de trabalhos entre seus representantes, entre elas a organização de um evento de disseminação do MROSC em Belo Horizonte, que será realizado em Dezembro de 2017.

O decreto estabelece a centralização das informações sobre o MROSC no já lançado Portal de Parcerias no sítio da prefeitura municipal. Há um significativo detalhamento acerca de critérios de classificação de propostas a serem adotadas nos editais de chamamento público, tais como: adequação aos objetivos da política, plano ou programa ou da ação a que se insere valor de referência ou teto constante no edital; inovação e criatividade (que deverão ser especificados no edital); contribuição para redução de desigualdades sociais e regionais, promoção da igualdade de gênero, racial, LGBT, pessoas com deficiência, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, promoção de direitos de quaisquer populações que se encontrem em situação de vulnerabilidade social (cláusulas específicas sobre estes critérios poderão ser incluídas sempre que houver relação com a política, plano, programa ou ação a qual se relaciona a parceria). Para tanto o edital deve conter dados e informações sobre a política, o plano, programa ou ação relacionada.

O Decreto nº 16.746, que contém 102 artigos, e é bem mais detalhado do que os dois decretos da Bahia e Florianópolis, também traz informações sobre a forma de atuação em rede e o procedimento de manifestação de interesse. Outro ponto que merece destaque é o foco da prestação de contas, que deve se concentrar primariamente no relatório de execução do objetivo, averiguando primeiramente se as metas foram atingidas, e somente em caso negativo, prosseguir para o detalhamento financeiro.

Novamente, a simplificação da prestação de contas e a lógica de desburocratização e controle por resultados foi fonte de preocupação apontada pelos gestores públicos. Há grande receio sobre a adoção de tais critérios tendo em vista as possíveis responsabilizações que os gestores podem sofrer.

Um decreto tão detalhado pode deixar ainda mais difícil a aplicação de uma legislação que já é percebida como complexa e difícil por gestores públicos, por OSCs e inclusive por profissionais especializados de suporte às OSCs e à gestão das parcerias, como advogados e contadores. Por outro lado, a presença de alguns detalhamentos pode funcionar como ponto de referência para práticas novas, assim como pode dar mais segurança aos gestores na aplicação da Lei.

Por conta da mudança do decreto municipal, que foi aprovado em Outubro de 2016, não foi analisado nenhum edital do município. Considerou-se que a análise de editais lançados em vigência do decreto anterior, ofereceriam poucos elementos para avaliar esforços de mudanças de práticas e ajustes ao MROSC.

Em Belo Horizonte, assim como em Florianópolis, foram relatadas dificuldades com relação a aplicação do MROSC nos conselhos gestores de fundos. Se em Florianópolis, a questão foram decisões tomadas pelo executivo sem anuência do conselho, em Belo Horizonte os problemas foram mais de interpretação sobre como aplicar as regras.

O Conselho Municipal da Criança e Adolescente lançou um chamamento público para as entidades qualificarem projetos para posterior captação⁵⁹. De acordo com a regras do CMDCA de Belo Horizonte, parte dos recursos captados devem permanecer no Fundo. Esta regra gerou dificuldade no entendimento por parte do conselho e das OSCs sobre como calcular percentuais desta retenção do Fundo nos projetos. Diante disso, a quase totalidade dos projetos foram reprovados no chamamento. O ocorrido foi relatado numa reunião do CONFOCO que teve como dar encaminhamento através da Procuradoria do Município para sua resolução.

Ainda que os conselhos de direitos (criança e adolescente e idosos) sejam paritários, há ainda muitas dúvidas (também verificada no caso de Florianópolis) sobre a participação das OSCs membros do conselho nos chamamentos, e sobre a participação de seus representantes nas comissões de seleção.

Como a maior parte das OSCs precisam participar de conselhos, sejam os de direitos, sejam os de políticas públicas, para acessarem recursos, adotar um entendimento que inviabilize a participação delas nas comissões de seleção, ou de avaliação, vai redundar em que de que muitos destes processos sejam realizados por membros do poder público.

⁵⁹ Em geral, há duas modalidades de acesso à recursos dos Fundos, através de chamamentos para recursos que o próprio Fundo arrecada, ou qualificando projetos para que as OSCs busquem empresas interessadas em realizar as doações incentivadas. Em ambos os casos o recurso vai para o orçamento do ente, passando pelos mesmos procedimentos.

6. Análise dos casos

Diversidade no histórico de relacionamentos entre governos locais e OSCs

As dinâmicas de relacionamento da sociedade civil com o poder público influenciam a abertura ao diálogo e participação, bem como a percepção dos gestores públicos acerca do papel das OSCs. Pode haver uma postura das lideranças políticas favorável, como é o caso de Belo Horizonte, mas o acúmulo de alguns anos prévios com baixa adesão às práticas da participação dificulta a penetração da agenda do MROSC enquanto meio de fortalecimento das parcerias, aprendizados mútuos, apesar de todos os esforços que estão sendo empreendidos para tanto, com destaque para a criação do CONFOCO e estabelecimento de suas agendas prioritárias de trabalho, bem como um espaço institucionalizado dentro da Procuradoria Geral do Município para tratar do tema das parcerias, o GAP.

Na Bahia, já havia o acúmulo destes diálogos e práticas de participação, mesmo assim, num estado grande, com uma burocracia extensa e diversificada a multiplicação da agenda é difícil e demanda continuidade. Neste sentido, o fato do CONFOCO já ter sido criado e estar em funcionamento é um elemento importante para dar esta sustentação. Outro destaque é o acúmulo de experiências de capacitação das OSCs, através da colaboração com a UFBA, e ter uma das entidades que coordenam o projeto Construindo a Resistência Democrática⁶⁰, financiado pela União Europeia, também fortalecem a manutenção da agenda no governo.

Em Florianópolis não se verificou um *locus* institucionalizado de participação e diálogo para a Agenda do MROSC. No decreto municipal não há previsão sobre o CONFOCO. Há iniciativas de algumas Secretarias, Assistência Social, Controle e Transparência e Cultura Juventude e Esporte, mas de forma não articulada. Foram identificados pelo menos dois episódios de judicialização do MROSC, um referente a um item do decreto municipal e outro acerca de um edital de chamamento.

Diversidade nos níveis de Capacidades locais

Os três casos analisados constituem-se em burocracias mais bem estruturadas, dispendo de recursos para se adequar às exigências da legislação. Esta pode não ser a realidade de muitos municípios pequenos. Estratégias de capacitação e engajamento, bem como elaboração de materiais padrão para celebração e acompanhamento das parcerias poderiam ser pensadas para estas realidades.

Cultura da gestão pública e resistência a mudanças

Seja pela percepção colocada pelos gestores públicos, ou pela análise de documentos, verificou-se a persistência de práticas anteriores que não se alinham com o espírito da regulamentação do MROSC. Todos estes elementos remetem para a resistência a mudança em relação à lógica de controle por resultados. Há duas dificuldades que precisam ser superadas para quebrar estas resistências.

⁶⁰ http://www.cese.org.br/wp-content/uploads/2017/06/folder_lancamento.pdf

A primeira delas é que os gestores públicos possam ter mais referências sobre como estabelecer critérios que relacionem o objeto e atividades que o edital vai apoiar com políticas, planos ou ações específicas às quais eles se referem, transformando estes critérios em indicadores que possam efetivamente acompanhar seu resultado. Este muitas vezes é um exercício difícil, pois pode ocorrer que os planos ou ações nas quais o objeto das parcerias se referem não estejam instrumentalizados para permitir o controle de resultados, uma vez que estes planos ou ações também foram elaborados no interior de um Estado voltado para o controle de meios.

Aqui percebemos um esforço nos editais analisados do estado da Bahia, que foram os que mais realizam esta articulação entre objeto das parcerias e objetivos mais amplos de planos ou programas, ao colocar como um dos critérios técnicos nos respectivos editais para mulheres e igualdade racial, a presença de mulheres e negros/ negras no corpo dirigente da OSC.

Nos editais de Florianópolis, verificam-se adaptações de instrumentos utilizados anteriormente, tendo algumas exigências não alinhadas ao que determina o MROSC. Há também um nível de detalhamento alto com relação às atividades e sua execução, e com relação à proposta financeira. Os editais definem que sejam apresentados orçamentos para cada item de despesa no momento de apresentação da proposta.

Os casos analisados ainda não tinham definidos como seria o modelo de atuação da comissão de monitoramento, elemento central para que o efetivo controle possa ser realizado nos termos do MROSC. Esta comissão em tese deveria ter segurança e conhecimento sobre o trabalho realizado pelas OSCs, buscando priorizar visitas, análises técnicas, em contrapartida a análises financeiras frequentes. Tal prática ajudaria a construir novas referências para o controle de resultados, bem como daria maior segurança aos gestores públicos, em especial ao gestor da parceira sobre o seu andamento. Um dos editais se referia à comissão de Monitoramento e Avaliação, mencionando várias vezes a palavra “*fiscalização*”, como parte de suas atividades e relatórios, algo que se distancia do espírito desta comissão proposta na Lei 13;0190/14.

A segunda dificuldade para quebrar a lógica do controle refere-se às percepções com relação às OSCs, tanto para gestores de áreas fins, quanto para gestores de áreas meio. Muitos deles não conhecem estas organizações, não tendo a dimensão do que realizam, e principalmente de quais recursos e estruturas dispõem para realizar o que fazem. Num cenário em que a desconfiança predomina, qualquer tipo de dúvida simples, ou falha no relacionamento da OSCs com a burocracia e seus complexos procedimentos, é interpretada como empecilho, ao invés de ser uma oportunidade para aprendizado mútuo. Sem que esta percepção possa ser trabalhada, a formalização do relacionamento com o Estado pode até ocorrer, mas não estará ocorrendo verdadeiramente uma parceria.

Influência da Perspectiva dos Gestores do Controle Público

Por fim, foi relatado nos casos a cultura do controle interno e externo e o “medo” dos gestores, em especial os responsáveis pelas parcerias de serem acionados em processos administrativos e judiciais por conta de qualquer intercorrência com as parcerias. Há casos relatados de gestores que assumem determinadas funções e são responsabilizados por atos administrativos de gestões anteriores, sob a justificativa de que seria parte da obrigação funcional tomar conhecimento e providências para intervir.

Uma relação como essa faz com que os gestores públicos fiquem com muito receio de adotar procedimentos simplificados, especialmente os relacionados ao controle e prestação de contas.

Manter o foco nos resultados e estar aberto a aprendizados sobre o trabalho das OSCs e seu impacto para as políticas públicas fica mais difícil em tal cenário.

7. Regulamentação de parcerias nas experiências internacionais

Em todo o mundo a agenda de sustentabilidade econômica das OSCs tem figurado como uma das questões centrais para a continuidade da prestação de serviços públicos; para o equilíbrio na transparência e controle das democracias; e defesa de direitos.

Para tanto, esforços para garantir um ambiente legal favorável encontram-se em andamento em diferentes continentes. Agendas relacionadas a doações, isenções fiscais, atividade econômica das OSCs, bem como as formas de contratação das OSCs pelo poder público, estão em andamento.

O ICNL e seus parceiros internacionais têm produzido vários documentos sobre os chamados mecanismos de *Social Contracting*. O documento do Bulgarian Center for non Profit Law⁶¹ traz a seguinte definição:

Social contracting é definido como a possibilidade de contratação ou comissionamento de serviços sociais para provedores privados assegurando financiamento público para estas atividades (BCNL, pag. 52- tradução livre)

As responsabilidades do Estado em garantir a provisão dos serviços, bem como seu financiamento, são premissas do *social contracting*. O Estado também mantém o direito de definir parâmetros de qualidade e realizar o monitoramento e avaliação dos serviços contratados.

Boas práticas de *social contracting* envolvem⁶²:

- Transparência- procedimentos baseados na clara aplicação de regras e procedimentos que proporcionem o máximo de clareza de abertura: publicar chamamentos de forma acessível, estabelecer objetivos claros, dar prazo apropriado para as propostas, responder questionamentos de potenciais demandantes.
- Tratamento igualitário das candidaturas- seleção de propostas com base no mérito das propostas, sem qualquer tipo de discriminação.
- Competição livre e justa- informações sobre os fundos e chamadas devem estar amplamente disponíveis, encorajando a participação e competição entre os demandantes.
- *Accountability* – alocar fundos de forma responsável e com procedimentos claros de controle.
- Orientação para resultados- recursos públicos devem ser alocados com clara definição de objetivos e prioridades e alinhados com as políticas públicas e necessidades dos cidadãos.
- Proporcionalidade- procedimentos para apresentação de propostas, exigências de documentação e controle devem ser proporcionais aos valores envolvidos.

⁶¹ Sahbani, N.; Alexieva, P.; Yumerova, A. (2016) Mechanism for better solutions via partnerships. Comparative analysis and Analytical Report on social contracting. Bulgarian Center for Nonprofit Law – BNCL.

⁶² European Center for Not-for-Profit Law (2011) Public Funding for Civil Society Organizations: good practices in the European Union and Western Balkans. Disponível em: <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/engb54.pdf>

Verificam-se todos estes princípios no MROSC, destacando-se que o último princípio, de proporcionalidade, está presente no processo de prestação de contas simplificado, que pela análise dos casos é um dos itens mais desafiadores na implementação. Reforçando-se que a maior parte das parcerias reguladas pelo MROSC recaem em valores pequenos.

Elementos importantes que devem estar presentes e bem delimitados para que estas contratações ocorram são:

- Ambiente regulatório que permita a provisão de serviços sociais pelas OSCs; que tenha regras claras sobre procedimentos de contratação que garanta transparência, *accountability* e competição para acessar recursos.
- *Standards* de qualidade e controle. Estas definições devem ser alcançadas preferencialmente com a participação dos atores envolvidos, sejam as OSCs, comunidades profissionais ou beneficiários.
- Estabelecimento de requisitos das OSCs: é importante que esteja bem definido quem são as organizações que podem participar, se for o caso, definindo licenças, registros ou certificações que elas necessitam apresentar.
- Definições que permitam realizar a seleção, celebração, gestão e monitoramento e avaliação do contrato. Deve ter clareza sobre prazo e forma de liberação de recursos, quais responsabilidades são transferidas ao provedor de serviços, quais os indicadores de qualidade e *performance*, mecanismos de monitoramento (quais dados e com que frequência o provedor deve reportar), por fim os mecanismos de avaliação devem estar descritos, bem como possíveis sanções a serem aplicadas.

7.1 Ambiente Regulatório que permita OSCs prestarem serviços

De forma geral, no contexto europeu, *Social Contracting*, é um mecanismo jurídico que segue recomendações gerais sobre licitações e contratações do poder público, podendo incluir características específicas das OSCs e dos serviços sociais.

Outra tendência observada é que os processos de contratação de OSCs enfoquem menos quesitos procedimentais, migrando para um sistema que permita dar suporte para relacionar estas contratações com objetivos mais amplos dos sistemas sociais, privilegiando a sustentabilidade, a inovação e a flexibilidade na prestação destes serviços sociais.

Há modelos bastante consolidados como o do Reino Unido e Holanda, de tradição mais liberal e orientação para descentralização, permitindo mais autonomia para que governos locais busquem as parcerias, bem como a integração de serviços nas comunidades. Nestes países estão bem consolidados mecanismos que permitam a competição, bem como sistemas para garantir a qualidade em todo o processo: seleção, execução e avaliação.

Podem ainda existir legislações específicas de áreas sociais sobre a provisão de serviços, como é o caso da Holanda, sem que haja uma legislação geral para isso. Governos Locais geralmente têm um papel importante no detalhamento de mecanismos de operacionalização dos contratos.

O Reino Unido produziu documentos chamados *Compacts*⁶³, documentos que estabelecem princípios, definição de países e responsabilidades nas parcerias entre OSCs e as agências públicas que destinam recursos a elas.

Tem havido um leva de novas regulações sobre *social contracting* em países da Europa do Leste e Central. Estes países vêm de uma tradição de forte centralização estatal e baixa participação da sociedade civil na provisão de serviços. Nestes contextos, o desafio regulatório é mais amplo, devendo passar por outras reformas administrativas que permitam maior descentralização e autonomia dos governos locais, algumas vezes necessitando também prever autorizações para que as OSCs e outros atores privados possam prestar serviços sociais.

Na Hungria também há um conjunto de normativas que asseguram o *social contracting*. Estes têm tido mais facilidade de acontecer junto a governos locais do que ao governo central. Uma Lei sobre Transparência, aprovada em 2007, se aplica a todos as formas de financiamento público, inclusive os contratos.

Na América Latina, o México criou, em 2004 (com mudanças em 2012) a *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones da Sociedad Civil*⁶⁴. Tal norma, assim como no contexto do MROSC, foi fruto de quase uma década de mobilização da sociedade civil mexicana. Alguns estados mexicanos produziram também leis de fomento próprias, algumas delas oferecendo benefícios adicionais às OSCs, mas outras focalizando mais o controle destas organizações. Todas elas, no entanto, estabelecem registro, alguns mais demandantes que o registro nacional, dificultando a participação de algumas OSCs⁶⁵.

No Chile existe um quadro legal geral sobre *social contracting*, que é considerado transparente e eficiente (*Ley 19.886/ 03 sobre Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios*, e a *Ley 19.862/03 sobre registro de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos*). As OSCs chilenas podem receber recursos do Estado através de subsídios, chamamentos públicos ou através dos *Fondos Públicos*, que também realizam chamadas competitivas de projetos.

7.2 Participação e Mecanismos de Coordenação para definições e aperfeiçoamentos do *social contracting*

No Reino Unido há diversos espaços de participação que visam estabelecer entendimentos comuns e definir políticas específicas para a relação entre as agências públicas e as OSCs parceiras, como o Office for Civil Society e a Charity Commission⁶⁶.

Importantes instâncias de coordenação foram criadas pela *Ley de Fomento* no México. A Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil é uma comissão

⁶³ <http://www.compactvoice.org.uk/about-compact>

⁶⁴ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/122475/Ley_Federal_de_Fomento_a_las_Actividades_Realizadas_por_OSC.pdf

⁶⁵ Terrazas, I. A. (2009) Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana Washington, D.C., 2009. <http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/ablanedo-estudio-final.pdf>

⁶⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>

inter-secretarial permanente e é responsável por facilitar a coordenação no projeto, execução, monitoramento e avaliação de ações e medidas para a promoção das atividades das OSCs. Já o Consejo Técnico Consultivo é composto por nove representantes de OSCs; quatro do setor acadêmico, científico e cultural; e dois membros da Câmara dos Deputados. Este Conselho dá suporte à Comissão Interministerial sobre implementação do registro e atividades de promoção.

7.3 Definição e Requisitos das OSCs participantes

Listas e registros são práticas encontradas no Reino Unido, em geral são simples, e muitas vezes mantidas pelos governos locais. Para figurar nas listas são aplicados questionários, de simples preenchimento, focando na capacidade técnica das OSCs. Os chamamentos são muitas vezes simplificados pelos governos locais convidando a participar do processo as OSCs que figuram nestas listas, onde se opta por uma competição local por recursos. Para certos serviços específicos podem ser exigidos o cumprimento de outros procedimentos, como é o caso de serviços de abrigo.

Na Hungria, é necessário um registro específico para prestação de serviços sociais. Há também necessidade de registros adicionais para receber fundos públicos, em diferentes instâncias governamentais.

A *Ley de Fomento* mexicana se baseia na existência de um registro de OSCs que objetivam acessar recursos públicos e figurar em espaços de participação formal. Um portal⁶⁷, centraliza informações e guias sobre como acessar o sistema eletrônico de registro e obter a certificação.

Ao contrário do México, no Chile não é necessário nenhum registro prévio das OSCs para participar deste processo⁶⁸.

7.4 Formas de Contratação, critérios e mecanismos para a gestão das parcerias

No Reino Unido há uma tradição de contratação por resultados, sendo empregadas diferentes modalidades. Uma delas é a *payment by result*, onde é checado apenas o resultado final dos serviços prestados, sendo o pagamento condicionado a seu cumprimento. Neste tipo de parceria, deixa de existir um monitoramento que acompanha as atividades. A OSC no caso deve prestar antecipadamente o serviço e arcar com os riscos, o que reduz a participação das maiores apenas.

Os resultados podem também ser checados através de outros mecanismos de competição, em que o financiamento é feito através de benefícios diretos pagos aos usuários e estes escolhem entre os provedores. Neste tipo de parcerias a avaliação de usuários é a principal forma de controle dos resultados. É um modelo também adotado na Holanda. Outro modelo utilizado na contratação de

⁶⁷ <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=>

⁶⁸ Viveros, F; Soto, F. (2015) Informe Final Proyecto estudio sobre Ambientes Legales e Institucionales Favorables para las Organizaciones de la Sociedad Civil em Chile. Disponível em: <http://www.icnl.org/programs/lac/PDF/CHILE/INFORME%20FINAL%20CHILE.pdf>

serviços é o *Value for Money*, onde se avalia a relação entre o custo e qualidade dos serviços obtidos.

Na Hungria há formas de contratação onde o governo define valores e resultados, são os chamados contratos *per capita*, onde a OSC é reembolsada com base em número de pessoas, atendimentos, e outros critérios por pessoa ou por procedimento. Em geral o controle e avaliação deste tipo de contrato tem baixa capacidade de zelar pela qualidade.

Os problemas reportados na execução das parcerias no México é que apenas parte dos recursos públicos são alocados às OSCs através de procedimentos competitivos, sendo outra parte discricionária do poder público. Desta forma a competição nem sempre é assegurada. No MROSC, há exceções que dispensam a realização de chamamento público, como as emendas parlamentares e serviços de prestação continuada. Foi reportado ainda no México que, quando são asseguradas a aplicação de procedimentos licitatórios, permitindo a competição, estes são demasiado custosos para as OSCs, tornando muito difícil a participação de OSCs menores⁶⁹.

Há também déficit de informações sobre as parcerias e ambiguidades em classificá-las, o que dificulta o monitoramento da implementação da *Ley de Fomento* mexicana para verificar, por exemplo, se as OSCs realmente acessaram os fundos públicos e em que quantidades. Não há também nenhum dispositivo específico na Lei mexicana acerca da atuação em rede das OSCs, como existe no MROSC.

Os problemas reportados no Chile são similares aos do México com relação aos procedimentos custosos e difíceis para as OSCs menores atingirem. Ao contrário do México, no Chile o sistema de *social contracting* é percebido como transparente e confiável. Os pontos negativos recaem sobre o excessivo dirigismo estatal no estabelecimento e gerenciamento dos projetos, deixando pouco espaço para a autonomia das OSCs. O MROSC traz a possibilidade das OSCs apresentarem projetos, através do procedimento de manifestação de interesse social e a possibilidade de celebrar o Termo de Fomento.

⁶⁹ Nieva, J.; Guadamuz, C. (2015) Retos y Oportunidades para Promover Entornos Legales más Favorables para las Organizaciones de Sociedad Civil: Una Mirada a Seis Países de América Disponível em: <http://www.icnl.org/programs/lac/ICNL%20Informe%20Regional%20Retos%20y%20Oportunidades.pdf>

8. Recomendações

- Mapeamento atores- conforme cartilha ABONG. Importante para as OSCs identificarem potenciais apoiadores no executivo, nas secretarias meio e nas finalísticas, bem como em outras áreas do judiciário, e as defensorias públicas, e o legislativo, para buscar apoio na implementação do MROSC. Os casos apresentados mostram que há diferentes possibilidades para isto. Estes apoios podem vir de lideranças públicas que tenham aproximação com as OSCs, quanto de gestores envolvidos com o trabalho em parcerias. Há **diferentes possibilidades para se construir instâncias de coordenação local e pólos multiplicadores da agenda.**
- Foco nas normas é importante para evitar que se contraponham com a Lei 13.019/14. No entanto, enfatizar sobremaneira o detalhamento das normas sem considerar os processos locais de mobilização Estado-OSCs pode levar a desnecessários processos de judicialização.
- O papel das instâncias de coordenação locais é muito importante. Para além do CONFOCO, alguma estrutura do executivo deve estar mobilizada para realizar devidos alinhamentos, sanar dúvidas, promover capacitações, e um ambiente de maior segurança institucional para que os gestores públicos, especialmente o que serão responsáveis pelas parcerias possam realizar as adequações normativas, mas principalmente as adequações nas práticas de gestão das parcerias.
- Há um claro *trade off* a ser resolvido na elaboração de normas e outros instrumentos de gestão que auxiliem a implementação do MROSC. Esta é uma **legislação percebida** de forma geral, tanto pelos gestores públicos, como pelas OSCs, como **complexa e difícil**. O maior detalhamento de documentos pode oferecer referências para novas práticas, mas pode também criar mais resistência para sua aplicação.
- Uma solução para este *trade off* seria o detalhamento de modelos a partir de uma **perspectiva setorial**, ou detalhamentos de modelos para contratações de **valores pequenos, com OSCs pequenas**. Modelos de editais e de termos de fomento e colaboração foram produzidos pela Advocacia Geral da União -AGU⁷⁰. Embora toda orientação e envolvimento seja importante na implementação do MROSC, já foram realizadas avaliações que consideram estes modelos por demais detalhados e complexos. A ABONG publicou o documento MROSC na prática – Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil⁷¹, já apontando a tendência de que normas locais se pautem por estes modelos. **Modelos mais simples**, trazendo a perspectiva setorial, ou adaptados a **pequenos projetos e pequenas OSCs**, com referências de objetivos e resultados de cada política poderiam ser elaborados, facilitando a **construção de instrumentos que incorporem o controle de resultados de forma adaptada a cada realidade setorial.**

⁷⁰ <http://www.participa.br/osc/paginas/modelos-de-documentos-para-implementacao-da-lei-13.0192014>

⁷¹ ABONG, 2017. *Lei 13.019/14: Regulamentação passo a passo*. Recuperado em 16 de novembro, 2017, de <http://observatoriosc.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Cartilha-AbongNov-Online.pdf>.

- Na mesma linha da recomendação acima, é interessante produzir documentos de **orientação específicos para os conselhos** que gerem fundos, sugerindo modelos ou pontos de atenção à adequação de resoluções e outras normativas internas equilibrando-as com as prerrogativas do MROSC.
- Para além das normativas e os documentos de referência, **dar mais destaque às práticas**. Produzir mais casos e relatos de implementação local, tendo como foco os processos de **ajustes e aprendizados** feitos na gestão pública e nas OSCs.
- Continuar com as estratégias de capacitação conjunta entre gestores públicos e OSCs, convidando também as áreas meio, **em especial as de controle**.